

*Иван Д. Милић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
I.Milic@pf.uns.ac.rs*

*Стефан С. Самарџић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
S.Samardzic@pf.uns.ac.rs*

КРАТКА РАСПРАВА О ПРЕКРШАЈНИМ САНКЦИЈАМА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ЊИХОВ ЗНАЧАЈ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹

Сажетак: Аутори се у раду баве појединим аспектима прекршајних санкција, стављајући посебан нагласак на прекршајне санкције које прописује Закон о заштити животне средине, те на поједине одлуке ниже правне снаге донете на основу њега. Иако се прекршаји подразумевају као најблажа казнена дела, аутори ижеже да прикажу да санкције предвиђене за поједине прекршаје нису нимало занемарљиве, те да некада могу бити чак и строже од кривичних. Нека од питања која се намећу су принудна најлаша изречених новчаних казни, као и упис прекршајно кажњеног лица у рејистре. С обзиром на то да прекршај може бити прописан законом, уредбом, али и одлуком јединице локалне самоуправе, њихов број у области заштите животне средине је значајан, што представља аргумент да се управо прекршајима у овој области посвети нарочита пажња. Наспојали смо указати и на поједине неложности у неким од одлука које предвиђају прекршаје, као и на њихову неусаглашеност са Законом о прекршајима.

Кључне речи: прекршај, санкција, казна, рејистар, животна средина.

¹ Рад је написан у оквиру Пројекта „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Увод

Основни закон који регулише област прекршаја, Закон о прекршајима², почео је да се примењује 1. марта 2014. године и у правни живот унео је значајне новине. Међутим, сам Закон има доста недостатака, тако да се са теоријског, али и са практичног аспекта јављају проблеми у његовом тумачењу, који се никако не би могли назвати занемарљивим. Пре свега, Закон уводи нови општи појам прекршаја. Тако се сада прекршај дефинише као „противправно дело које је законом или другим прописом надлежног органа одређено као прекршај и за које је прописана прекршајна санкција“³, за разлику од претходног Закона из 2005. године, према ком је прекршај био одређен као „противправна скривљено извршена радња, која је прописом надлежног органа одређена као прекршај“⁴. Видимо да се сада из општег појма прекршаја изоставља кривица. Иако се кроз одговорност за прекршај кривица ипак узима у обзир, ово према нашем мишљењу није најбоље решење.⁵

Формално се овде не захтева и постојање кривице, као субјективног елемента општег појма прекршаја, као што је то случај код објективно-субјективног појма кривичног дела. Па ипак, становишта смо да ако нема кривице у суштини не може бити ни прекршаја, јер би тада прекршај евентуално могао постојати у објективном смислу, али не би постојала одговорност за њега. Ово произлази из члана 18. Закона о прекршајима, сходно којем физичко лице одговара за прекршај који му се може приписати у кривицу зато што је било урачунљиво и учинило прекршај са умишљајем или из нехата, а било је свесно или је било дужно и могло бити свесно да је такав поступак забрањен.⁶

1. Казне и заштитне мере према Закону о прекршајима

Иако се прекршаји сматрају најблажим кажњивим делима, Законом се прописује велики број санкција које се могу изрећи учиниоцима појединих прекршаја или лицима која су учинила дело које је законом или другим

² Закон о прекршајима, *Сл. гласник РС*, бр. 65/2013, (у даљем тексту: ЗП).

³ Чл. 2 ЗП.

⁴ Вид. чл. 2 Закона о прекршајима из 2005. године (*Сл. гласник РС*, бр. 101/2005, 116/2008 и 111/2009.).

⁵ Више о прекршајној одговорности вид. Zoran Stojanović, „Значај појма прекршајне одговорности за прекршајно право“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 1-2/2012, 23-28.

⁶ Тако и: Милан Шкулић, „Специфичности поступања према малолетницима у прекршајном поступку“, *Посматрање са малолетницима у прекршајном поступку – Програму обуке за судије прекршајних судова*, Београд, 2013, 65. Вид. такође и: Đorđe Đorđević, „Novi Zakon o prekršajima i novine u opštem delu prekršajnog prava“, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Београд, 2014, 15-27; „Без кривње, макар и био каузалитет, нема и не може бити говора о деликту“ како наводи још Josip Šilović, *Kazneno pravo*, Zagreb, 1920, 78.

прописом у складу са законом прописано као прекршај⁷, а њихова висина односно трајање нису нимало занемарљиви.⁸ С тим у вези, за учињени прекршај пунолетним учиниоцима прекршаја, под законом прописаним условима, могу се изрећи казне, и то: казна затвора, новчана казна и казна рада у јавном интересу. Видимо да систем прекршајних казни подсећа на систем казни које се могу изрећи учиниоцима кривичних дела.⁹ За прекршај се казна затвора може прописати само законом, и то у трајању од једног до шездесет дана.¹⁰ Дакле, најдужа казна затвора која се може пропи-

⁷ Када говоримо о лицу које је учинило дело које је законом или другим прописом одређено као прекршај ми мислимо на неурачунљива лица. С тим у вези, Закон о прекршајима је непрецизан, тако на више места у својим одредбама говори о „неурачунљивом учиниоцу прекршаја“. Тако, на пример у члану 19 став 1 и 2 прописује: Неурачунљив учинилац није одговоран за прекршај; Неурачунљив је учинилац који није могао (...). Такође, ЗП код мере обавезног психијатријског лечења, у члану 60, говори да се ова мера изриче неурачунљивом учиниоцу прекршаја.

⁸ Прекршаји се начелно могу сматрати најлакшим обликом противправних кажњивих понашања, у односу на кривична дела и привредне преступе, али конкретно то не мора бити увек тако, према: Станко Пихлер, *Прекршајно право*, Нови Сад, 2000, 7; О класификацији казних дела вид. Тома Живановић, *Основи кривичног права Краљевине Југославије – ојшћин део, I. књига (Увод – I. Кривично дело)*, Београд, 1935, 112-119; вид. Франц фон Лист, *Немачко кривично право*, (превео и допунио: проф. др Мил. Р. Веснић), Београд, 1902, 126-130; Thomas J. Gardner, Terry M. Anderson, *Criminal Law, Eleventh Edition*, USA, 2006, 13-15. Вид. *Криминологија: Учебник* (под ред. Кудрявцева. В. Н. Еминова. В. Е.), Москва, 2012, 314-317; вид. Мих. П. Чубински, *Научни и пракћински коментар Кривичног законика Краљевине Југославије од 27. јануара 1929. год.*, Београд, 1930, 47-49; вид. Ђока Карајовановић, *Коментар Ојшћин Кривичног законика са Законом, којим се Кривични законик савља на снагу и уводи у животи*, Београд, 1930, 11-12; вид. Миодраг М. Аћимовић, *Кривично право, књига прва, ојшћин део*, Београд, 1937, 43-45.

⁹ Кривични законик („Сл. гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014) - у даљем тексту: КЗ, у свом систему казни осим казне затвора, новчане казне, казне рад у јавном интересу прописује и казну одузимање возачке дозволе. „Учиниоцу кривичног дела у вези са чијим извршењем или припремањем је коришћено моторно возило може се изрећи казна одузимања возачке дозволе“ (чл. 53 ст. 1) Међутим, Закон о прекршајима прописује, као врсту прекршајне санкције и „Казнене поене“. За прекршаје против безбедности саобраћаја на путевима законом се могу прописати казнене поене у распону од 1 до 25 (чл. 48 ст. 1); О прекршајним санкцијама у хрватском праву вид. Lana Milivojević Antoliš, О бројности прекршаја и прекршајноправних санкција у Republici Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), 1/2012, 275-306; Snježana Oset, Прекршајноправне санкције *de lege lata* и *de lege ferenda* - примјена и извршење, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), 2/2005, 503-540.

¹⁰ Чл. 37 Закона о прекршајима. „Казна затвора, као најтежа прекршајна казна, ријетко се прописује као искључива казна за прекршаје, него редовно долази као алтернативна казна уз новчану казну.“, према: Stjepan Potočki, *Прекршајно право, опћи дио*, Zagreb, 1959, 57.

сати и истовремено изрећи за један прекршај јесте шездесет дана,¹¹ с тим да се у случају стицаја прекршаја, као и прекршаја у продуженом трајању може изрећи казна затвора до деведесет дана.¹²

За прекршаје се може прописати и изрећи новчана казна, чији износ може бити значајан.¹³ Висина новчане казне зависи од тежине прекршаја, одређених својстава учиниоца, али и од прописа којим се конкретни прекршај прописује.¹⁴ Тако се, законом или уредбом новчана казна може се прописати у распону: 1) од 5.000 до 150.000 динара за физичко лице или одговорно лице; 2) од 50.000 до 2.000.000 динара за правно лице; 3) од 10.000 до 500.000 динара за предузетника.¹⁵ Одлукама скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града или скупштине града Београда, могу се прописати новчане казне од минималног износа до половине највишег износа који се може прописати законом или уредбом.¹⁶ Такође, ЗП прописује да се за одређење прекршаје новчана казна може прописати и у фиксном износу, тако се у том случају може прописати и изрећи новчана казна за: физичко лице и одговорно лице од 1.000 до 10.000 динара, за предузетника од 5.000 до 50.000 динара, а за правно лице од 10.000 до 100.000 динара.¹⁷ На крају, изузетно за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, животне средине, промета роба и услуга и промета хартијама од вредности законом се могу прописати казне у сразмери са висином

¹¹ За учињено кривично дело не може се изрећи казна затвора краћа од 30 дана. Чл. 45 КЗ.

¹² Чл. 45 ст. 2 тач. 1, и чл. 46 ст. 5 ЗП.

¹³ Иако су прекршајне санкције у основи блаже од кривичних, прекршајно право је у погледу појединих решења на плану санкција репресивније од кривичног. Игор Вуковић, *Прекршајно право*, Београд, 2015, 84. О томе како прекршајне санкције могу да буду строже од кривичних вид. Иван Милић, „Нови Закон о прекршајима и стари проблеми са заштитном мером обавезног лечења зависника од алкохола и психоактивних супстанци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник ПФНС)*, 1/2014, 263–273.

¹⁴ Више о новчаној казни вид. Žan Pradel, *Komparativno krivično pravo – sankcije*, (prevod: prof. dr. Obrad Perić), Beograd, 2009, 29-34; О новчаној казни и њеном извршењу у нашем ранијем кривичном законодавству вид. *Коментар Ойшїтеї дела Кривичної законика*, (под општом редакцијом Моше Пијаде), Београд, 1948, 165-170; Metod Dolenc, *Tumač Krivičnog zakonika Kraljevine Jugoslavije*, Zagreb, 1930, 93-97.

¹⁵ „Новчана казна у прекршајном поступку одмерава се на основу оцене материјалних прилика окривљеног евентуалне раније осуђиваности, тако да њен износ буде у сразмери са тежином учињеног прекршаја“, *Пресуда Прекршајної аїелационої суда*, Прж 14584/2015 од 11.8.2015, преузето из електронске правне базе *Paragraf Lex*, 7.11.2015; вид. Колаков Никита Александрович, *Рассмотрение дел об административных правонарушениях, Практика судов и общей юрисдикции*, Москва, 2012, 70-72; О одмеравању казне вид. Đorđe Ignjatović, *Kriminologija*, Beograd, 2008, 193-194.

¹⁶ Чл. 39 ст. 1 и 2 ЗП.

¹⁷ Чл. 39 ст. 3 ЗП.

причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, али не више од двадесетоструког износа тих вредности с тим да не прелази петоструки износ највећих новчаних казни које се могу изрећи законом или уредбом.¹⁸

Трећа казна коју је могуће изрећи за прекршај јесте рад у јавном интересу, који не може трајати краће од 20 часова ни дуже од 360 часова.¹⁹ Иако је законски минимум нижи него у случају истоимене казне у кривичном праву, сматрамо да је могућност изрицања казне рада јавном интересу у максималном трајању од 360 часова и учиниоцу прекршаја и учиниоцу кривичног дела, неадекватно решење. Осим тога, Закон о прекршајима прописује да се казна затвора може изрећи само као главна казна, док новчана казна и рад у јавном интересу могу бити и главна, али и споредна казна. Тешко је наћи криминално-политичко оправдање за изрицање рада у јавном интересу као споредне казне уз новчану казну, а још мање има смисла да се рад у јавном интересу изриче као споредна казна уз казну затвора, јер је та казна по својој природи алтернативна казни лишења слободе.²⁰ У овом случају јавља се и питање могућности њеног извршења. Дакле, казна рада у јавном интересу за учињени прекршај, треба да се изриче као алтернативна казна, а никако заједно са казном затвора или новчаном казном.²¹

¹⁸ Чл. 39 ст. 4 ЗП; На основу чл. 50 ст. 2 КЗ новчана казна не може бити мања од десет хиљада динара, нити већа од милион динара, а за кривична дела учињена из користољубља не већа од десет милиона динара. О кривичним санкцијама вид. Рарог А. И., *Уголовное право России - части общая и особенная*, Москва, 2014, 178.

¹⁹ Чл. 38 ст. 2 ЗП; Казна рада у јавном интересу за учињено кривично дело не може бити краћа од шездесет нити дужа од тристашездесет часова (чл. 52 ст. 3 КЗ); вид. Боро Чејовић, Мирко Кулић, *Кривично право*, Београд, 2011, 350-351; О извршењу казне рада у јавном интересу вид. Слободанка Константиновић Вилић, Миомира Костић, *Систем кривичних санкција и њенални систем у Србији*, Ниш, 2013, 138-140; Према одредбама претходног Закона о прекршајима рад у јавном интересу није могао да траје дуже од 240 часова (вид. чл. 33 ст. 1 Закона о прекршајима из 2005. године).

²⁰ Zoran Stojanović, *Krivično pravo – opšti deo*, Beograd, 2009, 253; Као што наводи проф. Стојановић, иако то није случај са свим земљама у којима је кривичноправни експанзионизам дошао до изражаја, у Србији се примећује и изразито немаран однос и према „занатском“ делу посла, тј. према писању норме и поштовању правила легислативне-технике, што ствара и суштинске проблеме; у: Зоран Стојановић, „Кривично право у доба кризе“, *Бранич*, Београд, 1-2, 2011, 40; У вези са реченим, примећујемо, а трудићемо се да учинимо јаснијим до краја овог чланка, да се у Закону о прекршајима примећује веома немаран однос у „занатском делу посла“. О казни рада у јавном интересу више вид. Nataša Mrvić-Petrović, *Kriza zatvora*, Beograd, 2007, 293-297.

²¹ Вид. Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2011, 247; Закон о прекршајима осим поменутих врста прекршајних санкција прописује још и **опомену** и **казнене поене**. Можда би се разлог оваквог законског решења могао тражити и у недовољној развијености правне науке у пољу прекршајног права. О томе како

Осим прекршајних казни, Закон о прекршајима у систему прекршајних санкција предвиђа и 12 заштитних мера, које се углавном изричу уз поједине казне.²² Заштитне мере²³ су: 1) одузимање предмета; 2) забрана вршења одређених делатности; 3) забрана правном лицу да врши одређене делатности; 4) забрана одговорном лицу да врши одређене послове; 5) забрана управљања моторним возилом; 6) обавезно лечење зависника од алкохола и психоактивних супстанци; 7) обавезно психијатријско лечење; 8) забрана приступа оштећеном, објектима или месту извршења прекршаја; 9) забрана присуствовања одређеним спортским приредбама; 10) јавно објављивање пресуде; 11) удаљење странца са територије Републике Србије; 12) одузимање животиња и забрана држања животиња.

Посматрано са аспекта заштите животне средине, нама је на овом месту значајно неколико заштитних мера, које у појединим случајевима, могу имати теже последице по учиниоца него сама казна, али и већи значај у вршењу заштитне функције прекршајног права. Мишљења смо да заштитне мере: одузимање предмета, забрана вршења одређених делатности, забрана правном лицу да врши одређене делатности, забрана одговорном лицу да врши одређене послове, али и јавно објављивање пресуде, имају важну како превентивну тако и репресивну улогу. Наиме, након изречене и извршене казне према учиниоцу прекршаја, уколико сама казна на њега није деловала превентивно у довољној мери, остаје могућност да понови прекршај. Управо се путем поменутих заштитних мера, иако на одређено време, у одређеној мери ипак спречава специјални поврат учиниоца. Тако, изрицањем мере одузимања предмета, од учиниоца се могу одузети предмети који су употребљени или су били намењени за извршење или су настали извршењем прекршаја.²⁴ Мерама забране вршења одређених делат-

неразвијеност науке утиче на нејасноћу прописа вид. Бранислав Ристивојевић, „Енглески језик као надмоћни језик у међународном кривичном праву“, *Crimen*, Београд, 1/2012, 64.

²² При крају прошлог века приметило се, да казна није довољно средство у борби против криминалитета и да треба према томе увести поред ње неку другу врсту кривичне санкције. Тома Живановић, *Основни проблеми кривичног права и друге студије*, Београд, 1986, 219.

²³ Вид. чл. 52 ЗП. Више о прекршајним санкцијама вид. Сунчица Стевић, „Алтернативне санкције у прекршајном поступку“, *Савештовање судија прекршајних судова Републике Србије*, Београд, 2011, 70-78.

²⁴ Вид. чл. 54 ЗП. „Мјером одузимања предмета одузимају се ради уништења или у корист државе предмети употребљени или намењени извршењу прекршаја (*instrumenta sceleris*), као и предмети настали извршењем прекршаја (*producta sceleris*)“ према: Наташа Мрвић-Петровић, Љубинко Митровић, *Прекршајно право*, Бања Лука, 2007, 60; „Одузимање предмета је једина мјера у систему мјера сигурности која је стварне природе, која се односи на одређене ствари и предмете у вези са кривичним дјелом, за разлику од свих осталих мјера које су особне природе“, тако: Franjo Bačić, *Krivično pravo – opšti deo*, Zagreb, 1978, 485. О одузимању предмета више вид. Janko Đ. Tahović, *Komentar Krivičnog*

ности односно послова забрањује се, на одређено време које не може бити краће од шест месеци нити дуже од три године, физичком, правном, и одговорном лицу, односно предузетнику да врше одређене делатности односно послове.²⁵ Напоследку, заштитна мера јавно објављивање пресуде, може имати веома негативне последице по професионални углед учиниоца прекршаја, јер се на тај начин јавност упознаје са прекршајем који је учинио. Поједини аутори у погледу ове мере наводе да она погађа учиниоца и на одређени начин га излаже друштвеној бламажи, те да у криминолошком смислу значи стигматизирање делинквента, стављање на њих „друштвеног жига осуђиваности“, што се данас сматра штетним и нецелисходним дејством.²⁶

2. Прекршајне санкције према малолетницима

Као учиниоци прекршаја често се појављују и малолетна лица,²⁷ којима се у прекршајном, као и у кривичном законодавству даје посебан статус.²⁸ Закон о прекршајима познаје две категорије малолетника, млађе и старије.²⁹

Када је реч о санкцијама ЗП прописује да се млађим малолетницима могу изрећи само васпитне мере, које се Закон дели на: 1) мере упозорења и усмеравања, и то: укор и посебне обавезе, те 2) мере појачаног надзора.

Уколико суд оцени да је одговарајућим захтевима и забранама потребно утицати на малолетника и његово понашање, може малолетнику одредити једну или више посебних обавеза³⁰ и то: 1) да се извини оштеће-

zakonika, Beograd, 1957, 225-227.; Ljubiša Lazarević, *Kazne i mere bezbednosti u savremenom krivičnom pravu*, Beograd, 1969, 127.; Josip Šilović, Stanko Frank, *Krivični zakonik za Kraljevinu Srbia, Hrvata i Slovenaca – od 27. januara 1929*. Zagreb, 1929, 69.

²⁵ Вид. чл. 55, 56, и 57 ЗП; Више: Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Београд, 2006, 269-273; уп. Goran Tomašević, *Mjere sigurnosti u krivičnom pravu*, Split, 1986, 77-79.

²⁶ Тако: Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2011, 360.

²⁷ Преступничко понашање младих познато је у свим друштвено-економским формацијама које је друштво у свом досадашњем историјском развоју прошло. Žarko Jovašević, *Prestupničko ponašanje mladih - 3*, Beograd, 1967, 7.

²⁸ „О чињеници да ли је починилац кривичног дела дијете или малолетник у извјесној се мјери водило рачуна већ у римском, а потом и у средњовековном праву.“, Franjo Hirjan, Mladen Singer, *Maloljetnici u krivičnom pravu*, Zagreb, 1987, 11; „Малолетник се по устројству своје личности многоструко разликује од одраслог човека. Може се рећи да је он биолошки, психички и социјално незрео у поређењу са одраслом особом.“, Драгиша Дракић, *О кривичној одговорности малолетника*, Нови Сад, 2010, 11; Више о прекршајном кажњавању малолетника вид. Томица Делибашић, *Практична примена ЗП – Правна схватања казненог права са коментаром*, Београд, 2008, 271-274.

²⁹ Вид. чл. 73 ЗП.

³⁰ Чл 76 ЗП-а. О прекршајним санкцијама које се могу изрећи малолетним учиниоцима прекршаја вид. Бранислав Ристивојевић, *Прекршајно право и право о*

ном; 2) да у оквиру својих могућности, поправи или надокнади штету коју је проузроковао; 3) да не посећује одређена места и избегава друштво одређених лица која на њега негативно утичу; 4) да се подвргне одвикавању и лечењу од зависности од алкохола и других психоактивних супстанци; 5) да се ради учења или провере знања саобраћајних прописа упуту у надлежну установу за оспособљавање возача; 6) да се, без накнаде, укључи у рад хуманитарних организација или у послове еколошког, социјалног или локалног значаја; 7) да се укључи у рад спортских и других секција у школи уз педагошки надзор наставника.

Васпитне мере појачаног надзора³¹ изричу се ако је потребно да се према малолетнику изврши трајнија мера васпитања. Меру појачаног надзора од стране родитеља, усвојитеља или старатеља, суд ће изрећи ако су родитељи, усвојитељ или старатељ пропустили да врше потребну бригу и надзор над малолетником, а у могућности су да овакав надзор врше и то се од њих с основом може очекивати. Ако родитељи, усвојитељ или старатељ не могу вршити појачани надзор над малолетником, малолетнику ће се изрећи појачан надзор органа старатељства. Мере појачаног надзора могу трајати најмање три месеца, а најдуже једну годину.

Старијем малолетнику могу се изрећи васпитна мера, казнени поени или казна. Казна ће се изрећи само ако је у време када је учинио прекршај, према својој душевној развијености могао схватити значај своје радње и управљати својим поступцима и ако због тежих последица прекршаја или већег степена кривице не би било оправдано применити васпитну меру.³² Казна малолетничког затвора старијем малолетнику може се изрећи изузетно при чему се мора имати у виду природа прекршаја, личне особине и понашање малолетника.³³ Казна малолетничког затвора која се изрекне старијем малолетнику не може бити дужа од 30 дана.³⁴

привредним њресџујима (део II), Нови Сад, 2013, 24-26; Самарџић Стефан, Иван Милић, „Конtradикторности Закона о прекршајима у области санкција према малолетницима са посебним освртом на мере медицинског карактера“, *Зборник ПФНС*, 3/2014, 381–394.

³¹ вид. чл. 77 ЗП; Малолетнику се уз васпитну меру може изрећи заштитна мера сходно чл. 65 ст. 3. ЗП, ако је то због природе прекршаја неопходно, *Правно мишљење Вишег њпрекшајног суда*, усвојено на седници од 7.7.2011, преузето из електронске правне базе *Paragraf Lex*, 7.11.2015.

³² Интересантно је навести када се може малолетнику изрећи казна малолетничког затвора за учињено кривично дело. Наиме, **старијем малолетнику** који је учинио **кривично дело за које је законом прописана казна затвора тежа од пет година**, може се изрећи казна малолетничког затвора ако због **високог степена кривице, природе и тежине кривичног дела** не би било оправдано изрећи васпитну меру. чл. 28 Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, „Сл. ѓласник РС“, бр. 85/2005 (у даљем тексту: ЗМУКД)

³³ „При избору санкције за малолетног учиниоца прекршаја (чл. 65 ЗП) суд треба да води рачуна о томе да је првенствена сврха њиховог изрицања васпитање и правилан развој

Наиме, Законом није прописано колико најкраће може да траје казна малолетничког затвора. Упркос релативно ниском општем максимуму ове прекршајне казне, због осетљивости ове категорије учинилаца, то ипак није довољно оправдање за изостанак општег законског минимума, из разлога што ова прекршајна санкција најтеже погађа малолетног учиниоца. Такође, и претходни закони о прекршајима прописивали су да се максимална казна малолетничког затвора старијим малолетницима може изрећи у краћем трајању у односу на пунолетне учиниоце.³⁵

Поређења ради занимљивим нам се чини навести распоне казне малолетничког затвора учиниоцу кривичног дела. Тако малолетнички затвор не може трајати краће од шест месеци, нити дуже од пет година, а изриче се на пуне године и месеце. За кривично дело за које је прописана казна затвора двадесет година или тежа казна, или у случају стицаја најмање два кривична дела за која је прописана казна затвора тежа од десет година, малолетнички затвор може се изрећи у трајању до десет година.³⁶

3. Неке специфичности извршења прекршајних санкција и њихове правне последице

Прекршајни поступак је такође регулисан Законом о прекршајима, али се под одређеним условима могу супсидијарно применити и одредбе Законика о кривичном поступку.

Сматрамо да је значајно указати да се постојање прекршаја и утврђивање прекршајне одговорности у принципу неупоредиво лакше доказује у односу на кривично дело. Један од значајнијих разлога за то је и чињеница да је за постојање прекршајне одговорности увек довољан нехат (као облик кривице), док је умишљај потребан само када је то посебно прописано.³⁷ Системском анализом могао би се извести закључак да су главни ци-

личности малолетника у циљу поштовања правог система. Стога би санкција требало да буде примерена утврђеним околностима везаним како за личност малолетника тако и за учињени прекршај, при чему је од посебног значаја мишљење надлежног центра за социјални рад, иако предлог тог органа за суд није обавезујући.“ из *Одлуке Вишег прекршајног суда*, Прж-М 93/11), наведено према: <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/39465>, 7.11.2015.

³⁴ Према чл. 81 ЗП.

³⁵ Вид. Milan Brkić, Jovo Crnogorčević, *Osnovni zakon o prekršajima – sa komentarom*, Beograd, 1959, 59. Више о преступништву малолетника вид. Danica Vasiljević, „Fenomenološka obeležja prestupništva mladih u SRJ - u periodu od 1991-2000. godine“, *Kriminologija i socijalna integracija*, 2/2006, 93-100;

³⁶ Вид. чл. 29 ЗМУКД.

³⁷ За постојање одговорности довољан је нехат учиниоца, ако прописом о прекршају није одређено да ће се казнити само ако је прекршај учињен са умишљајем, према чл. 20 ст. 1 ЗП; О основама кривице код прекршаја вид. Stjepan Potočki, *Osnovni zakon o prekršajima –*

љеви прекршајног поступка – да се прекршајни поступак што пре заврши и да буде што је могуће јефтинији.³⁸ Према Закону о прекршајима, прекршајни поступак води надлежни прекршајни суд³⁹, али се за поједине прекршаје учинилац може казнити новчаном казном издавањем прекршајног налога од стране овлашћеног лица.⁴⁰ Наиме, прекршајни налог се може издати само ако је за прекршај прописана новчана казна и то у фиксном износу. Тако, овлашћени орган, односно овлашћено лице ће издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио на један од следећих начина: 1) непосредним опажањем полицијског службеника или овлашћеног службеног лица приликом контроле, надзора и прегледа, као и увидом у службену евиденцију надлежног органа; 2) увидом у податке који су добијени уз помоћ уређаја за надзор или мерење; 3) приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин.⁴¹ Дакле, видимо да се на овакав начин може казнити и „учинилац“ прекршаја у области заштите животне средине. Овакав исход је свакако врло ефикасан и економичан, али ипак остаје посебно питање колико је такав „поступак“ правичан. Основна сврха увођења прекршајног налога у правне системе наведених, али и многих других европских држава, па и у наш правни систем, састоји се у томе да се прекршајним налогом поједностављује процесуирање блажих прекршаја, ефикасније се остварује циљ да учинилац прекршаја буде кажњен за прекршај који је учинио и да казна која му је изречена буде и извршена у

sa komentarom, Zagreb, 1962, 48-50; Borče Davitkovski, Elena Davitkovska, „Prekršaji u Makedoniji“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1/2013, 196.

³⁸ О овом ставу вид. Ivo Josipović, „Projekt novog prekršajnog zakonodavstva: evolucija postojećeg modela prekršajnog sustava“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), 2/2005, 379; „Ефикасност је битно обележје права, једна суштинска карактеристика правне норме. И зато, одређени поредак је поредак само ако је ефикасан“, Franjo Bačić, „Значај материјалног кривичног законodavstva за ефикасност кривичног правосуда“, *Naša zakonitost*, Zagreb, 2-3/1987, 191.

³⁹ Иако то није примарни предмет овог рада, напоменућемо да новчану казну може изрећи и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, која води првостепени прекршајни поступак у складу са законом којим се уређују јавне набавке; вид. чл. 87 ЗП.

⁴⁰ То је истовремено и начин да се растерети надлежни прекршајни суд. Као што наводи проф. Стојановић још је у римском праву био познат принцип *minima non curat praetor* (судија се не брине о малим стварима), Zoran Stojanović, *Krivično pravo – opšti deo*, Beograd, 2013, 145; Иван Владимирович Максимов, *Административные наказания*, Москва, 2009, 270-272; О прекршајном налогу такође вид. Lana Milivojević, „Prekršajni nalog i obavezni prekršajni nalog po novom Prekršajnom zakonu“, *Policija i sigurnost*, 2/2009, 237-245; Ljubinko Mitrović, „Поједностављене форме поступанја у прекршајним стварима у БиХ“, *Поједностављене форме поступанја у кривичним стварима – регионална кривичнопроцесна законodavstva i iskustva u primeni*, Beograd, 2013, 342-344.

⁴¹ Чл. 169 ЗП.

што краћем року, а истовремено се значајно смањују судски и други трошкови.⁴² С обзиром на његову погодност, да се плаћањем половине изречене казне у року од осам дана лице којем је прекршајни налог издат ослобађа плаћања друге половине, сматрамо да ће у пракси велики број лица затечених у „извршењу“ прекршаја плаћати половину казне и на тај начин „признати“⁴³ извршење прекршаја и прихвати све „последнице“ кажњавања.⁴⁴

Ефикасност Закона о прекршајима огледа се и у наплати новчане казне која је изречена у прекршајном поступку или је утврђена прекршајним налогом. Наиме, најчешће се у прекршајном поступку изриче новчана казна, док изрицање казне затвора представља изузетак.⁴⁵ У условима сиромаштва, незапослености, недостатка средстава за задовољење основних животних потреба, јавља се проблем са извршењем новчане казне која је изречена правноснажном пресудом прекршајног суда или коначним прекршајним налогом. Другим речима, уколико изречена новчана казна не може да се наплати, онда се у значајној мери губи и смисао спроведеног прекршајног поступка. Уколико прекршајно кажњено лице не плати новчану казну у законом одређеном року, предвиђени су механизми којима се таква казна замењује за неку другу казну.

Тако се примарно новчана казна замењује казном затвора, али се може заменити и казном рада у јавном интересу. Закон у члану 41 прописује да новчану казну коју кажњено физичко лице, предузетник или одговорно лице у правном лицу не плати (у целини или делимично), суд *може* заменити казном затвора, тако што се за сваких започетих 1.000 динара одређује један дан затвора, с тим што казна затвора не може трајати краће од једног дана ни дуже од шездесет дана.⁴⁶

⁴² Милан Мариновић, „Прекршајни налог“, *Нова решења за унапређење ефикасности прекршајног поступка – Пројам обуке за судије прекршајних судова*, Београд, 2013, 59; вид. Љубинко Митровић, „Поједностављене форме поступања у прекршајним стварима у Републици Српској - прекршајни налог и споразум о санкцији“, *Страни правни животи*, Институт за упоредно право, Београд, 2/2013, 137-153.

⁴³ „Признање је као и свако друго вољно понашање, начелно резултат једне одлуке. Дакле, оно почива на узајамној игри нагона, који су и иначе меродавни за читаво људско понашање, интересовања и тенденција понашања које су у самој личности.“, према: Roland Grasberger, *Психологија кривичног поступка*, Сарајево, 1958, 169; „У неким правима, значај признања се не исцрпљује само у његовој одбрамбеној и доказној функцији, већ представља и самосталан или допунски основ појединих упрошћених процесних форми“, тако: Snežana Brkić, *Racionalizacija krivičnog postupka i uorošćene procesne forme*, Novi Sad, 2004, 216.

⁴⁴ Пре свега мислимо на упис у Регистар санкција и на последице таквог уписа. Вид. Иван Милић, „Евиденција прекршајно кажњених лица“, *Зборник ПФНС*, 1/2015, 239–251.

⁴⁵ Вид. John Paul Ryan, „Adjudication and Sentencing in a Misdemeanor Court: The Outcome is the Punishment“, *Law & Society Review*, 1/1980-81, 79.

⁴⁶ Више о замени новчане казне вид. Сунчица Савић, „Замена новчане казне у казну затвора или казну рада у јавном интересу према новом ЗОП-у“, *Извршење прекршајних*

Није нам до краја јасно зашто Закон овде предвиђа да се казна *може* заменити, из чега бисмо могли закључити да се неплаћена казна или њен део *не морају* заменити казном затвора. У том случају не би било јасно шта би то суд још могао учинити са ненаплаћеном казном, осим да је опрости, за шта не видимо упоришта у ЗП. Па ипак, чини нам се да се разлог оваквој формулацији налази у ставу 3 истог, члана 41 у коме се постављају услови за замену новчане казном рада у јавном интересу, чијом испуњеношћу се суду отвара и ова могућност.

Ако је поред новчане казне кажњеном лицу била изречена и казна затвора, затвор којим се замењује неплаћена новчана казна и изречена казна затвора не могу трајати дуже од деведесет дана. Ако суд оцени оправданим, с обзиром на тежину прекршаја, висину неплаћене новчане казне и имовинске могућности осуђеног суд може, уместо казне затвора, одредити да се неплаћена новчана казна замени радом у јавном интересу, с тим што осам сати рада замењује један дан затвора, односно 1.000 динара новчане казне, а рад не може да траје дуже од 360 сати.

Нарочито занимљива је формулација става 4 члана 41 која предвиђа да се *део* неплаћене новчане казне који није могао бити замењен казном затвора или радом у јавном интересу, *најлажује њинудним њушем*.⁴⁷ Закон о прекршајима прописује и принудну наплату новчане казне⁴⁸, коју актуелни Кривични законик Републике Србије не познаје.⁴⁹ Тако, новчана казна изречена учиниоцу кривичног дела се не може принудно наплатити, већ се само замењује казном затвора или казном рада у јавном интересу.

У случају када би цела новчана казна остала неплаћена, те уколико би се и могло догодити да се из било ког разлога цела казна не може замени-

санкција у новом Закону о ѡпрекшајима, Програму обуке за судије ѡпрекшајних судова, Београд, 2013, 37-74.

⁴⁷ Део неплаћене новчане казне који није могао бити замењен казном затвора или радом у јавном интересу, наплаћује се принудно, вид. чл. 41 ст. 4 ЗП. Овакав начин наплате није новина у прекршајном праву. Вид. Milorad Vučković, Negoslav Ocoković, *Osnovni zakon o prekršajima, sa komentarom i posebnim savezним propisima o prekršajima*, Београд, 1960, 35; О принудној наплати новчане казне вид. Э. Г. Липатов и С. Е. Чаннов (редакц.), *Послѡдѡйѡный комментѡрий к кодексу РФ об администѡративных ѡправонарушениях*, Москва, 2008, 527-528.

⁴⁸ Више о принудној наплати новчане казне изречене у прекршајном поступку вид. Дејана Ђорђевић, „Поступак принудног извршења у новом Закону о прекршајима“, *Извршење ѡпрекшајних санкција у новом закону о ѡпрекшајима, Програму обуке за судије ѡпрекшајних судова*, Београд, 2013, 3-37.

⁴⁹ Вид. Zoran Stojanović, *Krivično pravo – opšti deo*, Београд, 2011, 264. Детаљно о извршењу новчане казне која је изречена учиниоцу кривичног дела вид. Emir Ćorović, *Sistem krivičnih sankcija Republike Srbije*, Novi Pazar, 2015, 118-119; О томе како се новчана казна некада извршавала вид. Dragoljub Atanacković, *Penologija*, Београд, 1988. 305-306; Rajka Kurčević-Mladenović, *Osnovi Penologije*, Sarajevo, 1972, 199.

ти казном затвора или радом у јавном интересу, остаје питање шта бисмо учинили у тој ситуацији. Да ли бисмо ипак могли применити ову одредбу, иако се она изричито односи на ситуацију у неплаћања дела казне, или би у тој ситуацији постојала правна празнина у одређеном смислу, а нарочито имајући у виду начело законитости у прописивању прекршајних санкција из члана 3 ЗП.

КЗ прописује да ако осуђени не плати новчану казну у одређеном року, суд ће новчану казну заменити казном затвора, тако што ће за сваких започетих хиљаду динара новчане казне одредити један дан казне затвора, с тим да казна затвора не може бити дужа од шест месеци, а ако је изречена новчана казна у износу већем од седамсто хиљада динара, казна затвора не може бити дужа од једне године. Ако осуђени плати само део новчане казне, суд ће остатак казне сразмерно заменити казном затвора, а ако осуђени исплати остатак новчане казне, извршење казне затвора ће обуставити. Неплаћена новчана казна може се, уместо казном затвора, заменити казном рада у јавном интересу тако што ће за сваких започетих хиљаду динара новчане казне одредити осам часова рада у јавном интересу, с тим да рад у јавном интересу не може бити дужи од тристашездесет часова. Видимо да Кривични законик прецизира да **ће се** новчана казне заменити казном затвора или казном рада у јавном интересу, а не као што прописује ЗП да се казна **може** заменити.

Анализирајући могућности замене неплаћене новчане казне изречене у прекршајном поступку, са освртом на решења у кривичном праву, можемо закључити да је с обзиром на тежину кривичних дела као деликата у односу на прекршаје адекватно решење које у случају прекршаја познаје принудну наплату неплаћене новчане казне, док код новчане казне као кривичне санкције то није случај. Са друге стране, мишљења смо да би управо у односу на карактер прекршаја као казнених дела и механизам деловања прекршајних санкција кроз логику целокупног прекршајног поступка, принудна наплата неплаћене новчане казне за прекршај требала бити предвиђена као примарна могућност. Тек уколико то не би било могуће, Закон би требао да предвиђа да се казна замени казном рада у јавном интересу, а само под условом да ово није могуће ненаплаћену новчану казну за учињени прекршај могли бисмо заменити казном затвора. Сматрамо да би овако степенасто постављен систем у случају неплаћене новчане казне више одговарао духу и циљевима прекршајног права. Јер који би то криминално-политички или други разлози могли ићи у прилог да се у случају прекршаја додатно оптерећује буџет извршењем казне затвора као примарно постављеног супститута неплаћеној новчаној казни у прекршајном поступку.

Не можемо да се не осврнемо на чињеницу да се законодавац није много потрудио ни у погледу питања замене изречене новчане казне прав-

ном лицу. Логично је да се новчана казна правном лицу не може заменити казном затвора или казном рада у јавном интересу, па тако остаје једино могућност принудне наплате. Међутим, ЗП прописује да се замена неплаћене новчане казне казном затвора не може одредити према малолетницима и правним лицима.⁵⁰ Закон превиди и не говори о могућности замене казном рада у јавном интересу, разуме се само према малолетницима, не и према правним лицима. Нарочито имајући у виду да и Закон о прекршајима познаје каталог посебних обавеза као врсте васпитних мера, готово идентичних мерама предвиђеним за малолетне учиниоце кривичних дела, међу којима и меру која предвиђа „да се малолетни учинилац прекршаја, без накнаде, укључи у рад хуманитарних организација или у послове еколошког, социјалног или локалног значаја“⁵¹.

ЗМУКД не познаје казну рада у јавном интересу као могућност у погледу малолетних учинилаца кривичних дела. Овде бисмо морали имати у виду све негативне последице извршења казне малолетничког затвора, па и саму одређеност ЗМУКД да ову најстрожу казну предвиди као *ultima ratio*. Сматрамо да би увођење рада у јавном интересу у регистар санкција према малолетницима у потпуности било у складу са сврхом кривичних санкција према малолетницима, да се надзором, пружањем заштите и помоћи, као и обезбеђивањем општег и стручног оспособљавања утиче на развој и јачање личне одговорности малолетника, на васпитавање и правилан развој његове личности, како би се обезбедило поновно укључивање малолетника у друштвену заједницу.⁵² Као разлог више у прилог оваквом решењу стоји и једна од предвиђених посебних обавеза као васпитних мера, „да се, без накнаде, укључи у рад хуманитарних организација или у послове социјалног, локалног или еколошког садржаја“⁵³, када малолетник

⁵⁰ Неплаћена новчана казна изречена према малолетнику принудно ће се наплатити на имовини малолетника, његовог родитеља или другог лица задуженог да се о њему стара. Чл. 41 ст. 7 ЗП. У предметима где су окривљени малолетна лица, када је изречена новчана казна у случају да иста не буде плаћена у законском року, примењују се одредбе чл. 41 ЗП, као блажи пропис у односу на раније важећи Закон о прекршајима, сходно чл. 6 ст. 2 ЗП. Из образложења: Од дана примене новог ЗП 1.3.2014. у предметима где су прекршајни поступци започети пре овог датума, код замене неплаћене новчане казне применом блажег прописа се примењују одредбе чл. 41 ст. 7 новог ЗП. У ожалбеним предметима се по службеној дужности првостепене одлуке преиначују те одређује да ће се неплаћена новчана казна изречена према малолетнику принудно наплатити на имовини малолетника, његовог родитеља или другог лица задуженог да се о њему стара. *Правно мишљење заузето на Трећој седници свих судија Прекршајног апелационог суда*, Београд, 18.07.2014), наведено према: <http://www.propisionline.com/Practice/Decision/43065>, 10.10.2015.

⁵¹ Чл. 76 ст. 1 тач. 6 у вези са ст. 3 ЗП.

⁵² Чл. 10 ЗМУКД.

⁵³ Чл. 14 ст. 2 тач. 5 ЗМУКД.

„може радити највише 120 часова у периоду од шест месеци, колико може трајати ова посебна обавеза, али тако да тај рад не омета његово школовање или запослење“. Надаље, у прилог томе стоје и разлози у вези са посебним обавезама: „да у оквиру сопствених могућности накнади штету коју је проузроковао“⁵⁴, „да се оспособљава за занимање које одговара његовим способностима и склоностима“⁵⁵, а нарочито постојање могућности да „у оквиру обавезе из става 2. тачка 2) овог члана суд ће одредити висину и начин накнаде штете радом малолетника, и то највише 60 часова у периоду од три месеца, колико може трајати ова посебна обавеза, али тако да тај рад не омета школовање или запослење малолетника“⁵⁶. Отуда не видимо много разлога да се, барем у погледу старијих малолетника, ако не свих лица која су навршила 15 година живота и тиме стекла општу радну способност, разуме се уз испуњеност услова добровољности и других услова за изрицање ове казне, рад у јавном интересу не предвиди као самостална санкција и према малолетницима, евентуално уз додатно ограничење прилагођености овог рада личности малолетника.

У погледу ефикасне наплате изречене новчане казне морамо да укажемо и један веома занимљив, замишљен вероватно као веома напредан и савремен механизам који предвиђа Закон о прекршајима. Реч је Регистру неплаћених новчаних казни и других новчаних износа.⁵⁷ Наиме, једна од новина Закона о прекршајима јесте и увођење овог Регистра.⁵⁸ Дакле, прекршајно кажњеном лицу ком је изречена новчана казна, одређује се рок за плаћање казне, те уколико то лице не плати изречену казну иста се замењује за казну затвора или казну рада у јавном интересу, али се, такође, кажњено лице⁵⁹ уписује у Регистар уколико се не наплати, евентуални, преостали износ изречене казне и других новчаних износа.

На овом месту указаћемо само на неке од консеквенци које може да трпи прекршајно кажњено лице које је уписано у овај Регистар. Тако, Закон о прекршајима прописује да у сврху наплате изречене новчане казне,

⁵⁴ Чл. 14 ст. 2 тач. 2 ЗМУКД.

⁵⁵ Чл. 14 ст. 2 тач. 4 ЗМУКД.

⁵⁶ Чл. 14 ст. 5 ЗМУКД.

⁵⁷ У даљем тексту: регистар; вид. Зоран Пашалић, „Јединствени регистри установљени новим Законом о прекршајима“, *Извршење прекршајних санкција у новом Закону о прекршајима, Пројам обуке за судије прекршајних судова*, Београд, 2013, 75-83.

⁵⁸ У сврху ефикасне наплате изречених новчаних казни, накнаде трошкова и наплате других новчаних износа досуђених по основу накнаде штете, имовинскоправног захтева или одузимања имовинске користи, води се јединствен регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа. чл. 331 ст. 1 ЗП.

⁵⁹ ЗП на појединим местима говори и о *осуђеном лицу* у прекршајном поступку, што ипак имајући у виду природу прекршаја сматрамо неадекватним. вид. чл. 41 ст. 3; чл. 251. ст. 2. ЗП.

трошкова поступка, и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни, кажњеном лицу док у потпуности не измири дуговани износ неће се дозволити: 1) издавање дозвола или уверења за чије су издавање надлежни органи управе, осим оних која се односе на лични статус; 2) повраћај одузетих личних и других докумената која су одузета по основу члана 199. ЗП; 3) регистрација, односно промена регистрације правног лица или регистрација предузетничке делатности које подразумевају промену ПИБ.⁶⁰ Није без основа из оваквог законског решења извести закључак, да кажњено лице за прекршај у овом случају практично трпи теже последице од лица осуђеног у кривичном поступку.

4. Прекршајноправна заштита у области животне средине

Закон о прекршајима не прописује конкретне прекршаје, већ се они прописују појединим законима, уредбама и актима покрајинских и органа локалних самоуправа.⁶¹ Дакле, конкретни прекршаји којима се штити животна средина налазе се у многобројним законима, уредбама, одлукама скупштина аутономних покрајина, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда.⁶² Велики број прекршаја се прописани су и у области заштите животне средине, а њихова улога јесте како превентивна, тако и репресивна.

⁶⁰ О ускраћивању издавања појединих докумената, вид. Marin Bonačić, Marko Rašo, „Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteti *de lege ferenda*“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, 2/2012, 465-466.

⁶¹ Можда је, с обзиром на уређење прекршаја, исправније говорити да се не прописују конкретни прекршаји, већ да се за непоступање у складу са појединим одредбама закона или актима ниже правне снаге прописују прекршајне санкције, мада постоје и изузеци. Тако и проф. Живановић каже да се „у разним (најчешће административним) законима налазе често одредбе, у којима се само прописује казна (или и нешто од претпоставки казни, нарочито виност), а за њене претпоставке (одн. за даље састојке тих претпоставки) се упућују на друге одредбе тих закона. У њима се на тај начин прописује казна за повреду других одредаба истог закона...“, Тома Живановић, *op. cit.*, 262; Такође вид. Емир Ћоровић, *Прекршајно право (према Закону о прекршајима из 2013. године)*, ауторизована издавања, Нови Пазар, 2014, 10-11. Доступна на: http://www.np.ac.rs/downloads/nm/nm_pra/prekpra_ap.pdf, 24.09.2015.

⁶² Вид. чл. 4 ЗП, којим се предвиђа да се прекршаји могу прописивати законом или уредбом, односно одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда. Органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима могу прописивати само санкције предвиђене овим законом и у границама које одређује овај закон. Органи овлашћени за доношење прописа из става 1. овог члана могу прописивати прекршајне санкције само за повреде прописа које они доносе у оквиру своје надлежности утврђене уставом и законом, под условима одређеним овим законом. Орган који је овлашћен да прописује прекршајне санкције не може ово право пренети на друге органе; О прописивању прекршаја вид. Marko Rašo, „Zakon o prekršajima, bitne novosti, propusti i pogreške“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, 2/2002, 404-403.

ЗП у својим одредбама прописује и сврху прекршајних санкција, по нашем мишљењу, на доста непрецизан начин. Тако, у члану 5 став 2 предвиђено је да је „сврха прописивања, изрицања и примене прекршајних санкција да грађани поштују правни систем и да се убудуће не чине прекршаји“. Даље, у члану 33 став 2 прописује се да „у оквиру опште сврхе прекршајних санкција (чл. 5 ст. 2 ЗП) сврха кажњавања је да се изрази друштвени прекор учиниоцу због извршеног прекршаја и да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје“. Наиме, према овом решењу, подробном језичком анализом могло би се доћи до закључка да ЗП у исти положај позицију ставља и учиниоце прекршаја и оне које то нису. Изричиту формулацију „да се утиче на њега и на сва остала лица да убудуће не чине прекршаје“ сматрамо неадекватном.

У циљу бољег сагледавања нашег става, осврнућемо се на технику којом Кривични законик уређује сврху кривичних санкција и сврху кажњавања (члан 42). Наиме, у оквиру опште сврхе кривичних санкција (члан 4 став 2 КЗ), сврха кажњавања је: 1) спречавање учиниоца да чини кривична дела и утицање на њега да убудуће не чини кривична дела; 2) утицање на друге да не чине кривична дела; 3) изражавање друштвене осуде за кривично дело, јачање морала и учвршћивање обавезе поштовања закона.

На основу изнетог видимо да се јасно прецизира сврха кажњавања, мада, што је још битније посебно се уређују сврха у односу на учиниоца кривичног дела и на све остале који то нису. Тако, сврха кажњава када је реч о учиниоцу кривичног дела је да убудуће не чини кривична дела, а у односу на све друге да не чине кривична дела

Међутим, даљи проблеми се појављује из разлога што се, као што смо већ навели, прекршаји предвиђају великим бројем прописа, па се онда поставља питање – да ли и на који начин сваки грађанин може да зна која радња, односно понашање појединаца представља прекршај.⁶³ Посебан проблем се појављује са одлукама на локалном нивоу, где нека радња која у једној општини или граду није забрањена у суседној јединици локалне самоуправе представља прекршај.⁶⁴ Имајући у виду принцип да непознава-

⁶³ Вероватно је да је управо релативно тешко доказивање свести о забрањености дела као једном од елемената кривице било један од разлога за изостављање кривице као елемента општег појма прекршаја, што не сматрамо решењем које може преживети без приговора; О прекршајима и заштити животне средине вид. *Vladan Joldzić, Prekršaji i zaštita životne sredine – neke nedoumice i otvorena pitanja, Revija za kriminologiju i krivično pravo*, Beograd, 3/2012, 61-75.

⁶⁴ Овде постаје нарочито релевантно питање правне заблуде, коју као основ који искључује одговорност за прекршај ЗП предвиђа у чл. 22; „постоје значајне разлике између појединих места, нарочито између села и градова, затим између мањих и већих градова у развоју друштвеног живота, и тако се поред опште друштвених појављују стално особене локалне нове потребе за иступним инкриминацијама“, Тома Живановић, *Исцрпни из кривичног законика (објашњење 3. часићи)*, Београд, 1926, 8.

ње права шкоди, сложићемо да је и поред његове нарочите специфичности у области казненог права у најширем смислу у складу са принципом индивидуалне субјективне одговорности, тешко да можемо од сваког грађанина очекивати да познаје све прописе којима се прописују прекршаји.

Закон о прекршајима, као што је наведено познаје и институт правне заблуде. Није одговоран за прекршај учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој правној заблуди. Правна заблуда је неотклоњива ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Ако је заблуда била отклоњива, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити⁶⁵

У области заштите животне средине прописаних прекршаја, као најблажих кажњивих дела, има много.⁶⁶ Ми ћемо, с обзиром на њихову бројност, у овом раду указати само на прекршаје предвиђене основним законом којим се непосредно пружа прекршајна заштита животне средине. Реч је наравно о Закону о заштити животне средине.⁶⁷ Ради свестраног сагледавања улоге прекршајноправне заштите у овој области, указаћемо егземпларно и на поједине одлуке локалних самоуправа, којима се конкретизују прекршаји, и можемо унапред рећи прописују прилично строге санкције за њихове учиниоце.

Овај Закон садржи казнене одредбе, којима се прописују санкције за привредне преступе и прекршаје.⁶⁸ Морамо напоменути да овај закон осим одговорности физичког лица предвиђа и одговорност правног лица, одговорног лица у правном лицу, те предузетника. Њиме се за правно лице и одговорно лице у правном лицу прописује укупно тринаест прекршаја, у погледу предузетника, предвиђена је одговорност за седамнаест, док физичко лице може да одговара за четири прекршаја. На крају, за одговорно лице у органу управе, односно јединици локалне самоуправе односно организацији која врши јавна овлашћења, закон прописује укупно шеснаест прекршаја.

⁶⁵ вид. чл. 22 ЗП. Интересантно је истаћи да је Закон о прекршајима из 2005. године институт правне заблуде уређивао на следећи начин: „непознавање прописа којим је прекршај предвиђен не искључује одговорност, али учинилац прекршаја који из оправданих разлога није знао да је та радња забрањена, може се блаже казнити“; О правној заблуди у прекршајном праву вид. Aleksandar Hristov, Nikola Vujinović, *Prekršajno pravo – materijalno-pravni deo, i administrativno kazneni postupak*, Priština 1963, 106-107; Више о правној заблуди у судској пракси вид. Bogdan Zlatarić, *Krivični zakonik u praktičnoj primeni (kritički pregled judikature)*, I. Svezak, Opći dio, Zagreb, 1956, 51.

⁶⁶ Више о еколошким прекршајима у упоредном праву вид. Деревянко Лидия Александровна, *Административные правонарушения в сфере Экологии*, Москва, 2014, 14-16.

⁶⁷ Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон и 43/2011 - одлука УС (у даљем тексту: ЗЗЖС)

⁶⁸ Чл. 116 - 121 ЗЗЖС.

Напоменућемо још и то да је овај Закон искористио могућност коју пружа Закон о прекршајима, па је тако у члану 118а прописао да ће се за поједине прекршаје које учини малолетник, новчаном казном у износу од 5.000 динара за прекршај казнити родитељ, старалац, односно одговорно лице у органу старатељства, због пропуштања дужног надзора над малолетником. Законом се може прописати да ће за прекршај који је учинио малолетник одговарати и родитељи, усвојитељ, старатељ, односно хранитељ малолетника старог од навршених четрнаест до навршених осамнаест година ако је учињени прекршај последица пропуштања дужног надзора над малолетником, а били су у могућности да такав надзор врше.⁶⁹

Казне које су прописане за прекршаје из овог Закона, као што смо већ рекли, прилично су високе. Тако се правно лице може казнити новчаном казном од 500.000 до 1.000.000, а одговорно лице у правном лицу од 25.000 до 50.000 динара. Предузетник се може казнити новчаном казном од 250.000 до 500.000 динара, док се физичком лицу може изрећи новчана казна од 5.000 до 50.000 динара или казна затвора до 30 дана.⁷⁰ Новчаном казном од 25.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у органу управе, односно јединици локалне самоуправе, односно организацији која врши јавна овлашћења.⁷¹ Што се тиче заштитне мере забране вршења одређених делатности, она се може изрећи правном лицу и предузетнику у трајању до три године, док се одговорном лицу може забранити да обавља одређене послове у трајању до једне године.⁷² На крају, за ове прекршаје може се изрећи и заштитна мера одузимање предмета.⁷³ На основу овог Закона донет је велики број локалних одлука, којима се и прописују поједини прекршаји у области заштите животне средине.⁷⁴

⁶⁹ Вид. чл. 72 ст. 2 ЗП. Да би родитељ могао бити кажњен за прекршај учињен од стране детета, односно лица млађег од 14 година (чл. 64 ЗП), а у поступку се мора утврдити да је дете прекршај учинило због пропуштања дужног надзора родитеља, што представља одлучну чињеницу која мора бити садржана и у чињеничном опису изреке пресуде, из: *Одлуке Вишег прекршајног суда*, Прж. бр. 1593/12, наведено према: <http://www.propisi online.com/Practice/Decision/39466>, 10.10.2015.

⁷⁰ Чл. 117-118 ЗЗЖС.

⁷¹ Чл. 120 ЗЗЖС; С тим да се за поједине прекршаје који су прописани овим Законом може изрећи новчана казна у сразмери са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, а највише до двадесетоструког износа тих вредности, чл. 117 ст. 2 ЗЗЖС.

⁷² Чл. 117 ст. 4, и чл. 117а ст. 2 ЗЗЖС.

⁷³ Чл. 121 ЗЗЖС.

⁷⁴ Такве су нпр.: Одлука о зеленим површинама на територији Града Панчева, „Сл. лист Града Панчева“, бр. 11/2015; Одлука о мерама за заштиту становништва од буке и одређивању акустичких зона на територији Града Смедерева, „Сл. лист Града Смедерева“, бр. 3/2014 - пречишћен текст; Одлука о мерама за заштиту становништва од буке и одређивању акустичких зона на територији Града Новог Пазара, „Сл. лист Града Новог

Све одлуке којима се прописују прекршаји и за њих прекршајне санкције, морају бити у сагласности са Законом о прекршајима. Па ипак, насупрот томе постоје и одлуке којима се прописују прекршаји у области заштите животне средине, а који су у супротности са Законом о прекршајима, као крвним законом у овом делу казненог права.

Тако, на пример, Одлуком о мерама за заштиту од буке⁷⁵ којом се одређују зоне насеља, зоне одмора и рекреације и зоне индустрије на територији Града Панчева и прописују мере за заштиту од буке која потиче од извора буке у средини у којој човек борави, прописује се неколико прекршаја и наравно за њих прописује казне. Новчаном казном од 3.000 до 20.000 динара казниће се за лакши, односно од 20.000 до 50.000 динара казниће се за тежи прекршај правно лице (чл. 13 и 14).⁷⁶ Одлука предвиђајући новчану казну у фиксном износу за један од прекршаја, предвиђа да ће се правно лице казнити новчаном казном од 2.000 динара, предузетник новчаном казном од 1.000 динара, а одговорно лице у правном лицу и физичко лице новчаном казном од 300 динара⁷⁷, док се казна наплаћује на лицу места од стране градског инспектора за заштиту животне средине. Имајући у виду распоне које предвиђа ЗП⁷⁸, а на које смо овде укратко подсетили, доносилац прописа на нивоу јединице локалне самоуправе, као да никада није ни начуо да се Закон о прекршајима бави постављањем оквира за прописивање прекршајних санкција.

Чини нам се занимљивим на овом месту осврнути се на још једну одлуку локалног карактера, којом се уређују поједина питања из области животне средине. Реч је о Одлуци о мерама за заштиту од буке у животној средини⁷⁹ коју је донела Скупштина града Суботице.⁸⁰ Овом Одлуком вр-

Пазара“, бр. 10/2011; Одлука о накнади за заштиту и унапређивање животне средине Града Врања, „Сл. гласник Града Врања“, бр. 8/2012.

⁷⁵ „Сл. лист Ојштин Панчево“, бр. 11/2002 и „Сл. лист Града Панчева“, бр. 12/2009. Ова Одлука донета је на основу члана 62 став 1 Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94 и 53/95), чланова 32 и 66 Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007) и чланова 39 и 99 став 1 Статута Града Панчева („Сл. лист града Панчева“, бр. 8/2008 и 4/2009).

⁷⁶ На основу чл. 39 ЗП распон новчане казне којом се може казнити правно лице за прекршај предвиђен локалном одлуком могао би се кретати од 50.000 до 1.000.000 динара.

⁷⁷ На основу ЗП, чл. 39 ст. 3 новчане казна се може прописати у фиксном износу за правно лице од 10.000 до 100.000, за предузетника од 5.000 до 50.000, а за физичко лице и одговорно лице од 1.000 до 10.000 динара.

⁷⁸ *Supra*, фн. 14-17.

⁷⁹ „Сл. лист Града Суботице“, бр. 33/2011.

⁸⁰ Одлука је донета на основу чл. 8 ст. 1 тач. 2 и чл. 17 ст. 3 Закона о заштити од буке у животној средини („Сл. гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10) и чл. 33 ст. 1 тач. 6 Статута Града Суботице („Сл. лист Ојштин Суботица“, бр. 26/08 и 27/08 – испр.).

ши се акустичко зонирање насељених места на територији града Суботице и прописују се мере забране и ограничења буке у животној средини, у складу са законом.⁸¹ Наиме, ова Одлука је интересантна из разлога што се њоме прописују одређене забране, ограничења, дакле одређена правила понашања. Њоме је прописано и ко је задужен да врши надзор, али се њоме не прописује ниједан прекршај. Дакле, овом Одлуком се наређује да се поступа на одређени начин или се забрањује да се нешто чини, али се за онога који се понаша супротно тим нормама не прописује никаква санкција,⁸² па се онда поставља и питање која је сврхе овакве Одлуке.

Завршна разматрања

Кривичноправна реакција на загађивање животне средине у нас показала прилично неефикасном.⁸³ Управо то указује на висок значај прекршајноправне заштите, која се због релативне флексибилности у прописивању прекршаја, те нешто блажих стандарда прекршајног поступка у односу на кривични, чини адекватном у овој области. Нарочито из разлога што је реакција на понашања која су предвиђена као прекршаји у области заштите животне средине таква да подразумева раније превентивно деловање, које може спречити да настану теже последице, које би водиле кривичним делима.⁸⁴

Иако се за прекршаје говори да је реч о најблажим казним делима, видели смо у раду да санкције за њих нису нимало занемарљиве. Посебно је интересантно упоредити распоне новчане казне и казне рада у јавном интересу које се могу изрећи учиниоцима прекршаја са распонима ових

⁸¹ Вид. чл. 1 Одлуке.

⁸² Више о структури правне норме вид. Gordana Vaukadinović, Radivoj Stepanov, *Teo-prija prava I*, Novi Sad, 2011, 271. У појединим градовима у Србији донете су сличне одлуке, али се њима прописују прекршаји, односно санкције за непоступање у складу са одлуком. Вид. нпр. Одлука о акустичком зонирању и мерама за заштиту од буке на територији Града Врања, „Сл. гласник Града Врања“, бр. 43/2012 и 6/2015; Одлука о мерама за заштиту од буке, „Сл. лист Града Краљева“, бр. 20/2010; Одлука о мерама за заштиту од буке, „Сл. лист Града Крушевца“, бр. 8/2012 и 3/2014; Одлука о мерама за заштиту од буке, „Сл. лист Града Шайца и Ошћина: Бођашић, Владимирци и Коцељева“, бр. 28/2010, 23/2012 и 5/2014 - др. одлука.

⁸³ О кривичноправној заштити у области заштите животне средине вид. Стефан Самарџић, „Кривичноправна реакција у области заштите животне средине“, *Зборник ПФНС*, 3/2011, 737-758.

⁸⁴ Полазне основе и потребу истраживања значаја прекршајноправне заштите у области заштите животне средине поставили смо истражујући судску праксу по кривичним делима загађивања животне средине, када смо дошли до поражавајућег одсуства кривичних осуда у анализираном периоду од увођења ових инкриминација у наше право. Више вид. Стефан Самарџић, *op.cit.*, нарочито стр. 744, фн. 34.

казни који су предвиђени за учиниоце кривичних дела. Иако се законима и одлукама јединица локалне самоуправе прописује велики број прекршаја из области заштите животне средине, ипак се, као што смо и видели у раду, њима прекршаји не уређују на довољно прецизан начин. Сматрамо да ће се у примени ових прописа наилазити на велике проблеме, што ће између осталог водити томе да ће се о истим стварима доносити различите одлуке, што може вишеструко лоше утицати на домете прекршајноправне заштите у овој области.

Сматрамо да је нужна реафирмација прекршајноправне заштите и стандарда у прописивању, али и у примени норми прекршајног права. У области заштите животне средине неопходна је значајно већа пажња правне науке, али и законодавца и законописца овој врсти кажњивих дела, која су према нашем мишљењу неоправдано запостављена. Нарочиту пажњу треба посветити прецизирању значајног броја одредаба самог Закона о прекршајима, са посебним освртом на уређење прекршајних санкција на чије недостатке смо указали у овом раду. Надаље, од великог значаја је водити рачуна о законитости у прописивању прекршаја у области заштите животне средине, као и о испуњавању барем минималних стандарда начела законитости у формулисању појединих прекршаја и нарочито за њих предвиђених санкција.

Напоследку, мишљења смо да само свеобухватно коришћење механизма прекршајноправне заштите и ефикасно спровођење прекршајних поступака може дати одређене резултате у заштити животне средине у прекршајном праву. Мишљења смо да је управо прекршајноправна заштита механизам којим се благовремено могу спречити озбиљнија и опаснија штетна деловања на животну средину, као оквира за остваривање права човека на живот и здравље. На овај начин би се и сама кривичноправна заштита уколико се за њом укаже потреба учинила ексклузивнијом и ефикаснијом, чиме би се посредно увећали и њени домети.

*Ivan D. Milić, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
I.Milic@pf.uns.ac.rs*

*Stefan S. Samardžić, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
S.Samardzic@pf.uns.ac.rs*

A Brief Discussion on Misdemeanor Sanctions with Special Emphasis on their Significance in Environmental Protection

Abstract: *In this paper, the authors deal with specific aspects of misdemeanour sanctions, with special emphasis on misdemeanour sanctions prescribed by the Law on Environmental Protection and certain related decisions of lower legal power. Although misdemeanours are considered the least dangerous offenses, the authors strive to show that sanctions for certain misdemeanours should not be easily ignored, as sometimes they could be even more severe than criminal sanctions. One of the topics discussed in this paper is the forced collection of misdemeanour fines as well as the entry of convicts into the misdemeanour records. Since not only the law can prescribe misdemeanours, rather they could be prescribed by ordinance or even by some decision of local governing bodies, there is a huge number of existing misdemeanours in the area of environmental protection, which is the argument for special attention to the topic of this article. The authors would try to highlight certain inconsistencies in specific local governing bodies' decisions, as well as their misalignment with the Misdemeanour Law.*

Key words: *misdemeanour, sanction, punishment, records, environment.*

Датум пријема рада: 23.11.2015.

