Др Младен ЈЕЛИЧИЋ*
судија, Прекршајни суд у Шапцу

Дои: 10.5937/bezbednost1801048J

УДК: 343.23:351.74(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 15. 12. 2017. године

Ревизија: 29. 05. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Прекршајна правна функција полиције

Анстракт: Аутор разматра прекршајну функцију полиције као вишефункционалну активност различитог садржаја. Указује се да се ова функција полиције манифестује у следећим модалитетима: откривање и расветљавање прекршаја, кажњавање учинилаца прекршаја издавањем прекршајног налога, самоиницијативно предузимање радњи на основу законских овлашћења и поступање по налозима прекршајног суда и подношење и заступање захтева за покретање прекршајног поступка. Анализирајући наведене појавне облике прекршајне функције полиције и њихове сегменте, аутор напомиње да је положај полиције као странке у прекршајном поступку посебно значајан јер се ради о новој улози полиције, која је последица законских измена и адверзијалне конструкције прекршајног поступка. Из тог разлога, посебна пажња је посвећена елементима захтева за покретање прекршајног поступка и процесним активностима полиције у току прекршајног поступка којима се објективизује терет доказивања.

Кључне речи: полиција, прекршаји, прекршајна функција полиције, прекршајни поступак, терет доказивања.

Уводна разматрања

Министарство унутрашњих послова у оквиру обављања послова из свог делокруга¹ има значајне ингеренције које се односе на прекршаје

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

¹ Одредба члана 2 Закона о полицији – ЗП (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016) прописује да су унутрашњи послови законом утврђени послови државне управе, које обавља Министарство, а чијим обављањем се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка

као врсту казних деликата. На територији Републике Србије Министарство представља једини централни орган надлежан за обављање унутрашњих послова државне управе, а с обзиром на законом одређену област послова која је у његовој надлежности, функције тог министарства могу се поделити на: кривичну, управну, прекршајну и нормативну (Милошевић et al., 2016:61).

Централна организациона јединица Министарства је полиција. Полиција је у већини друштава у стању „динамичке тензије“ између снага које имају тенденцију њене изолације и оних који теже да интегришу њено функционисање са другим социјалним структурама (Clark, 1965:307). Међутим, мора се имати у виду једна основна чињеница, а то је универзалност полицијских функција. Свако друштво, примитивно или напредно, имало је и има своју полицију. Разлог за то је једноставан: у сваком друштву, да би опстало, мора се одржати ред у заједници (Hall, 1953:138).

Полиција у Републици Србији је сложен, специфичан и динамичан организациони систем, који се битно разликује од осталих друштвених система (војних, привредних, управних), што условљава и посебне принципе полицијског деловања (Стевановић, 2003:63). Прихватљива је и дефиниција по којој је полиција сложен систем професионалног типа, који је организован ради одржавања јавног реда и поретка у друштву и који је у те сврхе снабдевен законским овлашћењима и потребним средствима, укључујући и средства принуде (Милосављевић, 1997:17). Реализујући своју функцију полиција поступа у оквиру својих законских овлашћења. Под полицијским овлашћењима подразумева се право овлашћених службених лица да предузимају одређене оперативно-тактичке и техничке мере, радње и поступке под условима и начином предвиђеним законским и подзаконским актима (Милојевић, 2009:40).

Закон о полицији на више места указује на прекршајну функцију полиције. Полицијски послови се односе и на откривање и расветљавање прекршаја, откривање и хапшење учинилаца прекршаја и других лица за којима се трага и привођење надлежним органима, обезбеђивање доказа, њихова анализа, криминалистичко форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција (чл. 30, ст. 1, т. 3 и 4 ЗП). Поред тога, у прекршајном поступку полиција поступа и по налозима прекршајног суда (чл. 18, ст. 2 ЗП), а полицијски

владавини права и обезбеђује остваривање *Уставом* и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног делокруга и надлежности Министарства.

службеници поступају и по *Закону о прекршајима*² (чл. 30, ст. 2 ЗП). Полиција мора да примењује закон у прихватљивом степену, у зависности од природе прекршаја (Bunyard, 1983:7).

У доктрини се истиче да је прекршајна функција полиције скуп послова који обухвата спречавање и откривање прекршаја, подношење захтева за покретање прекршајног поступка, кажњавање за одређене прекршаје из области безбедности, као и проналажење и привођење надлежним органима њихових учинилаца с циљем остваривања најповољнијег могућег стања безбедности (Субошић, 2010:98). Указује се да прекршајна функција полиције има три битна елемента. Прекршајни поступак због прекршаја утврђених законима и другим прописима из „области унутрашњих послова“ покреће се на захтев полиције с обзиром да полиција извршава (примењује) и врши надзор над извршавањем тих закона и других прописа. Затим, предлог надлежном суду да се изведу одређени докази подразумева низ задатака и послова на прикупљању и обради свих расположивих доказа и других података од значаја за вођење и исход поступка. Такође, полиција је у основи из истих разлога законом овлашћена да у одређеним случајевима у тој области издаје прекршајне налоге и изриче новчане казне за прекршаје за које је прописана новчана казна у фиксном износу (Милетић, Југовић, 2016:70,71).

Узимајући у обзир предочене ставове доктрине али и законско регулисање полицијског деловања у области прекршаја, као врсте казних деликата, мишљења смо да се прекршајна функција полиције испољава у следећим модалитетима: 1) откривање и расветљавање прекршаја; 2) кажњавање учинилаца прекршаја издавањем прекршајног налога; 3) самоиницијативно предузимање радњи на основу законских овлашћења и поступање по налозима прекршајног суда и 4) подношење и заступање захтева за покретање прекршајног поступка.

Откривање и расветљавање прекршаја

Полиција обавља законом утврђене полицијске и друге послове, пружа подршку владавини права и одговорна је за остваривање безбедности у складу са законом (Југовић, 2013:58). У доктрини се напомиње да полиција не доноси законе; полицајци их само примењују и углавном се баве довођењем прекршиоца пред суд и прибављањем

² *Закон о прекршајима* – ЗОП (Службени гласник Републике Србије, бр. 65/13 и 13/16).

доказа који оправдавају предузете радње (Oakes, 1950:29). Предузимањем послова из своје надлежности полиција долази до сазнања о извршеним прекршајима и њиховим учиниоцима на два начина: непосредним уочавањем прекршаја од стране полицијских службеника или на основу поднесене пријаве о извршеном прекршају.

До непосредног уочавања прекршаја од стране полиције најчешће долази приликом предузимања различитих врста контроле или надзора, у оквиру примене законских овлашћења полицијских службеника.

Полиција долази до сазнања о извршеном прекршају и на основу поднесене пријаве за прекршај, која може бити писмена или усмена. Одредба члана 58 ЗП предвиђа да је полицијски службеник дужан да прими пријаву о учињеном кривичном делу и прекршају, а пријаву која садржи елементе прекршаја одмах доставља организационој јединици полиције надлежној за послове прекршаја. Прекршајна пријава је у суштини писмени акт или усмена изјава надлежном државном органу, обавештење од стране грађана, правних лица или предузетника да је извршен прекршај (Бошковић, Скакавац, 2017:129,130). Усмену пријаву полицијски службеник може да прими у службеним просторијама МУП-а или ван њих, ову радњу најчешће предузимају полицијски службеници дежурне службе а о усменој пријави примљеној у просторијама МУП-а сачињава се записник о пријему пријаве. О усменој пријави примљеној ван МУП-а, или примљеној телефоном или другим телекомуникационим уређајем у просторијама МУП-а сачињава се службена белешка (Лештанин, Никач, 2016:127).

Без обзира на начин сазнања о извршеном прекршају, полиција је дужна да предузме све потребне радње ради расветљавања прекршаја. Ове радње су изузетно значајне за прекршајно процесуирање учиниоца прекршаја, а њихов квалитет у великој мери одређује ваљаност и доказну поткрепљеност захтева за покретање прекршајног поступка. И најефикаснија полицијска истрага релативно је безначајна ако на крају не доведе до прихватљивих доказа (Wendorf, 1965:248). Наиме, за разлику од кривичне функције полиције, где је у односу на предмет кривичног поступка већина полицијских радњи оперативног карактера, а само под одређеним и стриктно прописаним условима, онда када је то прописано *Закоником о кривичном поступку*,³ полицијске радње могу бити и доказне радње (Шкулић, 2017:49), у прекршајном поступку многе радње које полиција предузима јесу доказне радње и имају

³ *Законик о кривичном поступку* – ЗКП (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014).

процесну снагу доказа у прекршајном поступку. Примера ради, одредба члана 322 *Закона о безбедности саобраћаја на путевима*⁴ предвиђа да је веродостојна исправа о прекршају видео или фото запис на коме се јасно могу уочити возило којим је извршен прекршај, регистарски број и битна обележја прекршаја итд.

Полицијска активност на расветљавању прекршаја обухвата обезбеђење доказа којима се поткрепљује сумња о извршеном прекршају. Зато је у овој фази битно да полиција, у оквиру законских овлашћења, предузме све потребне радње на лицу места: идентификује учиниоца прекршаја, сведоке, материјалне доказе (на пример, привремено одузме оружје којим је извршен прекршај из *Закона о оружју и муницији*), изврши увиђај, фотографише лице места итд. У појединим случајевима полиција може извршити вештачење. Пропусти у овој фази могу имати негативне консеквенце у прекршајном поступку, у смислу доказног дефицита који отежава успешну реализацију терета доказивања. Пре примене полицијског овлашћења овлашћено службено лице је дужно да се увери да су испуњени сви законски услови за примену овлашћења и одговорно је за ту процену (Стајић, 2012:58).⁵

Кажњавање учинилаца прекршаја издавањем прекршајног налога

У доктрини се оправдано истиче да *Закон о прекршајима* регулише у суштини две врсте поступака: издавање прекршајног налога (које је нека врста управног поступка у коме суделују органи управе) и прекршајни поступак (Мрвић Петровић, 2014а:14). Прекршајни налог је у наше законодавство уведен у циљу ефикаснијег кажњавања учинилаца

⁴ *Закон о безбедности саобраћаја на путевима* – ЗОБС (Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 55/2014, 32/2013 – Одлука УС РС, 96/2015 - други закон, 9/2016 – Одлука УС РС и 24/18).

⁵ Полицијски службеници су дужни да се приликом контроле придржавају закона и подзаконских аката. У пресуди Вишег прекршајног суда у Београду, Одељење у Новом Саду, III-313, Прж. број 19259/11 од 30. 8. 2011. године, је наведено: Полицијски службеник контролу возила није вршио у складу са Правилником о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења, па стога овај суд налази да није доказано да окривљени није поступио по наредби коју је дао полицијски службеник у контроли саобраћаја, јер у конкретном случају издата наредба није била у оквиру овлашћења која полицијски службеник има у контроли саобраћаја. Наведено према: Инг про прописи, електронско издање.

прекршаја за које је предвиђена новчана казна у фиксном износу. Иако полиција издаје прекршајни налог осумњиченом⁶ за извршење прекршаја и изриче новчану казну, судска заштита је обезбеђена могућношћу да осумњичени у случају неприхватања одговорности поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу. Издавање прекршајног налога је праћено низом активности полиције.

Полицијски службеник је дужан да уредно попуни прекршајни налог, у складу са одредбом члана 170 ЗОП. Постоје два начина уручења прекршајног налога: непосредно уручење осумњиченом за извршење прекршаја и достављање путем поште или доставне службе овлашћеног органа, у складу са одредбама о достављању из закона који уређује општи управни поступак. Други случај уручења прекршајног налога је далеко ређи у пракси поступања полиције, а он се примењује у случају одсутности лица, специфичности прекршаја и околности које прате његово откривање.

Радње полиције приликом непосредног уручења прекршајног налога зависе од понашања лица којем се налог уручује. С тим у вези, потребно је указати на неколико ситуација које је законодавац предвидео. Уколико осумњичени оспори извршење прекршаја и изјави да ће поднети захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, полицијски службеник може контактирати надлежни прекршајни суд ради одређивања претреса. У случају одбијања осумњиченог да прими прекршајни налог, полицијски службеник ће након издатог упозорења о последицама оваквог поступања наведено евидентирати у налогу и прецизирати време одбијања. Након предузимања ових радњи, законска је претпоставка да је прекршајни налог уручен. Затим, ако постоје одређене алтернативно предвиђене околности које се односе на личност осумњиченог (немогућност утврђивања идентитета, пребивалиште или боравиште у иностранству, одсуство пребивалишта или фиктивна адреса), полицијски службеник може издати наредбу да се уплата новчане казне изврши одмах, у случају да је то могуће учинити у радно време банке или поште. Уколико објективне околности то онемогућавају, полицијски службеник ће предујмити износ новчане казне и поштарине, издати потврду, а првог наредног радног дана извршити уплату у пошти. Одбијање осумњиченог да плати новчану казну за последицу има довођење пред надлежни прекршајни суд, односно, ако то није изводљиво, задржавање

⁶ Прекршајни налог се може издати пунолетном физичком лицу (по законској регулативи није предвиђена могућност издавања налога малолетном лицу), правном лицу, одговорном лицу у правном лицу и предузетнику.

путне исправе или другог документа који служи за идентификацију осумњиченог, уз издавање потврде.

Битна активност полиције у вези са издатим прекршајним налогом се реализује уколико није поднет захтев за судско одлучивање, нити је новчана казна плаћена у року од осам дана. Наиме, коначан и извршан прекршајни налог полиција доставља надлежном прекршајном суду ради уноса у регистар и спровођења поступка извршења.

Уредно попуњавање прекршајног налога, његово правилно уручење сходно законским одредбама и обезбеђивање доказа о извршеном прекршају, значајно је из више разлога. Пре свега, треба указати да суд испитује ваљаност издатог прекршајног налога у формално-материјалном смислу. Недостаци који се односе на неразумљивост налога или непотпуност података, што онемогућава суд да поступа, односно, суштински пропусти у чињеничној идентификацији прекршаја, за последицу имају захтев суда да полиција уреди издати прекршајни налог, под претњом одбацивања у случају непоступања. С друге стране, уколико суд донесе решење о покретању прекршајног поступка, обавестиће полицију да је прекршајни поступак покренут, са захтевом да презентује све доказе о прекршају које поседује. Увек када је оперативни рад на лицу места обављен квалитетно и савесно, полиција ће суду пружити доказе којима ће поткрепити основаност издатог прекршајног налога. У даљем току прекршајног поступка који је покренут на основу захтева за судско одлучивање, полиција има обавезу да заступа оптужни акт и на њој је, као странци у поступку, терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности окривљеног, о чему ће више бити речи у наставку рада.

Самоиницијативно предузимање радњи на основу законских овлашћења и поступање по налозима прекршајног суда

Министарство унутрашњих послова и полиција надлежни су за извршавање више закона којима су прописани прекршаји, али полиција није у потпуности независна у спровођењу тих закона већ прекршајни суд има одређену „контролну“ улогу кроз издавање различитих налога у поступку, преко доношења одлука или на неки други начин (Лештанин, Никач, 2016:43).

Све радње које полиција предузима приликом откривања и расветљавања прекршаја, обезбеђења доказа, издавања прекршајног

налога итд. представљају објективизацију законских овлашћења која се односе на фазу пре доношења решења о покретању прекршајног поступка. Та фаза би се, по узору на некадашња решења у кривичнопроцесном законодавству, могла назвати претпрекршајним поступком, чиме се имплицира да је реч о радњама које су предузете пре доношења решења о покретању прекршајног поступка од стране прекршајног суда.

Полиција својом делатношћу штити и ствара услове за заштиту људских права и слобода, али уједно има и законска овлашћења да у одређеним ситуацијама ограничава поједина људска права и слободе (Бикаревић, 2016:194). Скоро свака држава има закон или пропис који се односи на употребу силе од стране полиције (Hemmens et al., 2004:32). Од радњи на које је полиција посебно овлашћена *Законом о прекршајима* осврнућемо се на привођење и задржавање осумњиченог и задржавање лица под дејством алкохола или других психоактивних супстанци. У доктрини се указује да постоје различити разлози због којих лице може бити лишено слободе (ухапшено) од стране полиције. Па тако, хапшење може бити и превентивно, кад је особа ухапшена како би се спречило кршење мира, и заштитно, где је ментално оболело или пијано лице ухапшено због њихове заштите (Bevan, Lidstone, 1991:215).

Привођење лица затеченог у вршењу прекршаја без наредбе суда могуће је у случају испуњености неког од алтернативно предвиђених услова који се односе на идентитет осумњиченог (нужност провере или немогућност утврђивања), одсуство пребивалишта или боравишта, могућност напуштања територије Републике Србије у циљу избегавања одговорности за прекршај за који није могуће издавање прекршајног налога, спречавање даљег извршења прекршаја или његовог понављања, односно, избегавања прекршајног поступка. У наведеним ситуацијама привођење осумњиченог пред прекршајни суд се мора извршити без одлагања, а судија најчешће одлуку доноси у тзв. хитном поступку, чије су карактеристике извршење пре правоснажности, кратки рокови за жалбу и одлуку другостепеног суда по жалби.

Да би полиција задржала приведено лице, поред испуњености једног од наведених услова неопходно је да је осумњичени затечен *in flagranti*, да конкретне околности указују на опасност од бекства или настављања вршења прекршаја, те да се привођење осумњиченог судији прекршајног суда не може реализовати. Овлашћени полицијски службеник има дискреционо право да одлучи о примени мере задржавања. Временски рок у којем осумњичени може бити задржан износи најдуже 24 часа, а ова радња полиције повлачи обавезу овлашћеног полицијског службеника да без одлагања о задржавању

обавести одређена лица. То може бити лице по избору осумњиченог, а уколико је у питању страни држављанин, односно избеглица или лице без држављанства, постоји обавеза обавештавања дипломатско-конзуларног представника стране државе или представника међународне организације. Треба указати да се малолетно лице може задржати искључиво наредбом суда. Полицијски службеник је дужан да донесе решење о задржавању, против којег се може изјавити жалба.

Факултативно задржавање је могуће и када је осумњичени, који је у алкохолисаном стању или под утицајем других психоактивних супстанци, затечен у вршењу прекршаја, а из свих околности произлази постојање опасности даљег вршења прекршаја. У том случају ова процесна мера траје најдуже 12 часова, односно до отрежњења. Међутим, уколико наведено лице одбије да се подвргне испитивању ради утврђивања присуства алкохола или других омамљујућих средстава, односно, у случају да се ради о возачу моторног возила који је под утицајем алкохола (више од 1,20 мг/мл алкохола у крви) или других омамљујућих средстава, полицијски службеник је дужан да донесе решење о задржавању, да га уручи осумњиченом и обавести лица по избору задржаног лица. Против овог решења се може изјавити жалба, о којој одлучује судија месно надлежног прекршајног суда. Овде се ради о случајевима обавезног задржавања, а процесне претпоставке за предузимање овог овлашћења полиције се односе на својство учиниоца, његово психофизичко стање и радње које предузима.

У току прекршајног поступка полиција поступа по налозима прекршајног суда, што је суштински различито од улоге полиције као подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка. Треба јасно разграничити положај полиције као странке у прекршајном поступку и обавезу полиције, као државног органа, да поступа по налозима прекршајног суда. У току прекршајног поступка полиција поступа по наредби за довођење окривљеног и општој наредби за довођење, наредби за претрес стана и лица, захтеву за проверу пребивалишта окривљеног, достављања одређених информација или уручењу позива и других аката итд.

Подношење и заступање захтева за покретање прекршајног поступка

Чињеница да се о прекршајима, као врсти казnenих деликата,⁷ расправља у судском поступку у великој мери је утицала на промену ове гране законодавства. Усвајањем *Закона о прекршајима* из 2013. године, који је почео да се примењује од 1. марта 2014. године, дошло је до суштинске промене у концепцији прекршајног поступка. Закон је увео судску непристрасност у доказивању постојања прекршаја јер терет доказивања лежи на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка (Вукчевић, 2014:80). Увођењем доказног начела напуштено је начело утврђивања материјалне истине које је подразумевало да је суд дужан да истинито и потпуно утврди чињенице које су важне за доказивање и доношење законите одлуке (Ђуричић, Бејатовић, 2015:90). Самим тим, прекршајни поступак је постао адверзијални поступак, што је у битноме променило положај прекршајног суда и странака, посебно подносиоца захтева. Наиме, адверзијална конструкција прекршајног поступка намеће у пракси нужност објективизације принципа независности и непристрасности суда, процесне равноправности странака и једнакости оружја, као фундаменталних принципа права на правично суђење предвиђених у члану 6 *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*⁸ и чл. 32, ст. 1 *Устава*⁹ (Јеличић, 2017:592).

У вези с наведеним, потребно је указати да полиција у прекршајном поступку има статус овлашћеног органа. Овлашћени орган у прекршајном поступку представља овлашћеног тужиоца који на основу законског овлашћења захтева, односно од суда тражи покретање прекршајног поступка, и он има положај странке са свим правима и обавезама које из тог правног положаја произлазе (Мрвић Петровић, Митровић, 2010:118, 119). Дакле, кад је овлашћена за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, на полицији је терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности. (Милетић,

⁷ Наше казнено право обухвата кривична дела, прекршаје и привредне преступе.

⁸ *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода – ЕКЉП (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима, Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - исправка и Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 12/10 и 10/15).*

⁹ *Устав Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06).*

Југовић, 2016:70). Ова процесна улога полиције захтева битно другачији приступ прекршајном поступку у односу на ранија законска решења. Целокупна активност полиције у претпрекршајном поступку, без заступања захтева и активне улоге у доказном поступку, врло често, посебно у ситуацијама када окривљени не признаје извршење прекршаја, неће довести до осуђујуће пресуде. Већ сам захтев за покретање прекршајног поступка у великој мери одређује ток доказног поступка,¹⁰ па је квалитетан захтев неопходан услов за ефикасну реализацију терета доказивања.

Захтев за покретање прекршајног поступка је иницијални акт којим полиција одређеном правном субјекту ставља на терет извршење прекршаја. Овај акт мора садржати законом прописане обавезне елементе.¹¹ У уводном делу се идентификује подносилац захтева, суд којем се подноси захтев и наводе се подаци о окривљеном. Изрека захтева садржи чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја, друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди и пропис о прекршају који треба применити. Посебан део захтева намењен је навођењу предлога о доказима које треба извести, идентификацију сведока – лична имена и адресе, списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ. У завршном делу захтева се наводе подаци о другим покренутим поступцима за дело које обухвата обележја

¹⁰ Одредба чл. 89, ст. 3 и 4 ЗОП прописује извођење доказа на предлог странака и дужност прибављања предложених доказа од стране странака. Одредба чл. 89, ст. 6 ЗОП предвиђа супсидијарну активност суда у извођењу допунских доказа, што је условљено постојањем два кумулативна услова: оценом постојећег доказног материјала (противречност или нејасноћа изведених доказа) и неопходношћу за свестраним расправљањем предмета доказивања. Оправдано се истиче да ова одредба обесмишљава цело начело доказивања и контрадикторна је са одредбама осталих ставова овог члана (Мариновић, 2017:VI-7). Наглашава се и да првостепени и другостепени судови често процењују да је неопходно извести одређене доказе који нису предложени, што је углавном на штету окривљених, јер се изводе докази које није предложио подносилац захтева, са циљем да се „предмет доказивања свестрано расправи“, па то води доношењу осуђујуће пресуде (Поповић, 2017:304).

¹¹ Садржину захтева за покретање прекршајног поступка прописује одредба чл. 181 ЗОП. Неуредан захтев за покретање прекршајног поступка за последицу има налог суда за уређење захтева, а рок у којем је то дозвољено учинити не може бити дужи од 15 дана. У случају да се недостаци не отклоне, суд ће сматрати да је полиција одустала од захтева и исти ће се решењем одбацити (чл. 183 ЗОП).

прекршаја који је предмет захтева, након чега следи потпис службеног лица и печат овлашћене Полицијске управе. У доктрини се оправдано указује да су објективно могуће ситуације да неке врсте прекршаја имају обележја привредних преступа и кривичних дела, због чега је значајно да подносилац захтева у захтев унесе податак да ли је покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ, како не би било повређено правило *ne bis in idem* (Бошковић, Скакавац, 2017:131). Законска обавеза полиције је да води рачуна да не дође до повреде наведеног начела, што подразумева обавезу обавештавања суда о покренутом кривичном поступку или поступку за привредни преступ за исти прекршај, одмах по сазнању за наведене чињенице. Ову обавезу полиција има све до правоснажног окончања поступка. Захтев може садржати и предлог за изрицање процесне мере забране приступа.

У захтевима за покретање прекршајног поступка које подноси полиција као најпроблематичнији показују се делови захтева који се односе на изреку и предлоге о доказима, па ћемо томе посветити посебну пажњу. Приликом чињеничног описа радње извршења морају се јасно дефинисати одлучне чињенице, тј. правно релевантне чињенице у којима је садржано биће прекршаја за који се окривљени терети. Неопходно је навести радње које је окривљени предузео и којима је остварио законско обележје конкретног прекршаја. У пракси се чињенични опис прекршаја непотребно оптерећује навођењем чињеница које не представљају одлучне чињенице или се изостављају одређене чињенице чије је постојање нужно за конкретан прекршај.¹²

Чињенични опис прекршаја мора садржати време и место извршења прекршаја. Одредба члана 11 ЗОП предвиђа да је прекршај извршен у време када је учинилац радио или био дужан да ради, без обзира када је последица наступила. Време извршења прекршаја је значајно због низа питања: према времену прекршаја се одређује прекршајни пропис који треба применити, личне околности прекршиоца (његова кривица или узраст) утврђују се у време када је прекршај учињен, време прекршаја је од значаја и за почетак застарелости прекршајног гоњења, али и зато што оно изузетно представља обележје прекршаја (Вуковић, 2015:82).¹³ Потребно је разликовати време

¹² Примера ради, када се окривљени терети да је претицање вршио преко уздужне неиспрекидане линије на коловозу а није наведено да је прешао у саобраћајну траку намењену за кретање возила из супротног смера, што представља законско обележје прекршаја прописано чл. 55, ст. 3, т. 15 ЗОБС-а.

¹³ Као пример да време извршења прекршаја представља његово битно обележје може послужити одредба чл. 182, ст. 5, т. 3 ЗОБС-а по којој возач који

извршења и време откривања прекршаја. Време откривања прекршаја јесте дан контроле овлашћеног службеног лица које је утврдило да је прекршај извршен. Време извршења прекршаја је дан када је окривљени предузео радњу чињења или нечињења, односно, дан након протекла рока у којем је окривљени требало да нешто чини или не чини. Међутим, код многих прекршаја где није утврђен тачан датум или период када је учинилац прекршаја морао да нешто чини или не чини, а има трајну обавезу за неко деловање (нпр. редовна и трајна законска обавеза), датум контроле се појављује као једини меродаван за процесуирање и гоњење учиниоца, па и битан за застарелост гоњења (Шушњара, 2012:232).

Према законској одредби, као место извршења сматра се место где је учинилац радио или био дужан да ради, као и место где је последица наступила.

Место извршења прекршаја је значајно одредити јер је код неких прекршаја место његовог извршења саставни део прекршаја, према месту извршења се одређује надлежност суда, посебно у ситуацијама када се радња предузима у једној држави а последица наступи у другој (Ђуричић, Бејатовић, 2015:24, 25). Место извршења прекршаја, као његово битно обележје, прописано је код неких саобраћајних прекршаја (на пример, прекорачење дозвољене брзине у насељеном месту или зони школе), прекршаја против јавног реда и мира, који морају бити извршени на јавном месту итд.

Навођење околности које су потребне да се прекршај што тачније одреди подразумева указивање на друге правно релевантне чињенице које доприносе јаснијем и прецизнијем чињеничном опису прекршаја.

У захтеву се мора навести пропис о прекршају који треба применити, што подразумева правну анализу чињеничног стања. Битно је идентификовати суштину примењеног закона и препознати чињенице које су утврђене веродостојним доказима (La Rosa, 2003:425). Супсумирање утврђених чињеница у правне појмове можемо дефинисати као процес анализе утврђених одлучних чињеница кроз поређење са конститутивним елементима бића прекршаја који је окривљеном стављен на терет (Јеличић, 2016:159) и управо овај методски поступак као свој резултат даје правну квалификацију прекршаја.

има пробну возачку дозволу не сме да управља моторним возилом у периоду од 23,00 до 06,00 часова.

Посебно је важно да у поднесеном захтеву за покретање прекршајног поступка буду наведени доказни предлози. То подразумева идентификацију сведока, навођење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ. Устаљена пракса да се само прилаже одређена документација или наведу подаци о сведоцима, без означавања да се ради о доказима које суд треба да изведе, не може се прихватити као исправна.

Суштина процесног положаја полиције као странке у прекршајном поступку огледа се у дужности доказивања постојања обележја прекршаја и прекршајне одговорности окривљеног. То подразумева активно учествовање у прекршајном поступку. Овлашћени представник полиције има право да изврши увид у списе предмета, упозна се са изведеним доказима и усмерава доказни поступак, присуствује рочишту и претресу и изјави жалбу на одлуку суда.

Поднесени захтев заступа овлашћени представник полиције, који мора поседовати оверено овлашћење. Међутим, стиче се утисак да у пракси ова активност полиције, која би морала бити најзначајнија, није адекватно схваћена. Наслеђе прошлости, сходно ранијим законским решењима, када је често подносилац захтева сматрао да је сав његов посао завршен тиме што је поднео захтев за покретања прекршајног поступка, при том не обезбедивши у одређеном броју случајева ни најмањи доказ за тврдње које износи у поднетом захтеву (Бошковић, Скакавац, 2017:84), изгледа да је и даље присутно. При томе мислимо на неактивност полиције у заступању поднесеног захтева, што је последица недовољно схваћеног процесног положаја полиције као странке у поступку.

Сходно цитираној одредби чл. 89, ст. 4 ЗОП, на полицији је обавеза прибављања доказа чије је извођење предложено. Уколико су у захтеву за покретање прекршајног поступка предложени као сведоци полицијски службеници или друга лица, полиција је дужна да обезбеди њихово присуство на заказаном суђењу. То подразумева да ће суд позиве за сведоке доставити овлашћеном представнику полиције, са налогом да обезбеди њихово присуство. У пракси је приметно да се полицијски службеници ретко одазивају позивима суда за саслушање у својству сведока. Ризик од оваквог поступања јесте доношење ослобађајуће пресуде од стране суда услед недостатка доказа.¹⁴ Треба

¹⁴ Такви су и ставови судске праксе. У пресуди Прекршајног апелационог суда Одељење у Новом Саду III- 312 Прж. број 13373/16 од 5. 7. 2016. године је наведено следеће: „Окривљени је у одбрани оспорио прекршај за који је тужен, након чега је суд преко Полицијске станице упутио позиве полицијским

имати у виду да одредба чл. 216, ст. 2 ЗОП дозвољава суду да одустане од саслушања полицијског службеника уколико се он не одазове позиву суда ради саслушања у својству сведока, а свој изостанак не оправда. Идентичне су ситуације када се полицијски службеник не одазове позиву за суочење, јер у том случају суд може одустати од извођења ове доказне радње и донети одлуку примењујући начело *in dubio pro reo*.¹⁵

Када суд одлучује одржавањем претреса, на претрес ће бити позван и представник полиције. Претрес представља део прекршајног поступка у којем се у правом смислу речи суди, током којег се обезбеђује и утврђује материјал за доношење пресуде (Адамовић: 2017:324). У доктрини се оправдано истиче да законско решење по којем подносилац захтева не мора да присуствује претресу (чл. 240, ст. 3 ЗОП) не одговара новом концепту суђења у прекршајима у коме се настоји подстаћи процесна активност подносиоца захтева. Оно је „заостатак“ ранијег закона по којем је суд по примљеном захтеву и доношењу решења о покретању прекршајног поступка даље поступак водио по службеној дужности (Мрвић Петровић, 2014б:168). Присуство представника полиције на претресу по закону није обавезно, али је свакако пожељно. Пре свега, због могућности прецизирања захтева за покретање прекршајног поступка, уколико се за тим укаже потреба. За полицију као подносиоца захтева претрес је прилика да објективизује терет доказивања активним учествовањем у доказном поступку. Међутим, у пракси присуство представника полиције претресу није често, што за последицу, услед неактивности у реализацији терета доказивања, може имати доношење ослобађајуће пресуде.

Потребно је указати и да полиција као подносилац захтева за покретање прекршајног поступка има ингеренција да са окривљеним закључи споразум о признању прекршаја. У питању је ефикасан институт прекршајног процесног права а полиција спада у овлашћени орган који у пракси највише примењује могућност закључења

службеницима за рочиште ради саслушања у својству сведока. Сведоцима су позиви уручени, нису се одазвали позивима а изостанке нису правдали, те је суд решењем одустао од извођења доказа саслушањем сведока. Потом је на основу изнете одбране и записника о извршеној контроли (за који је окривљени казивао да га је потписао јер су га полицајци хапсили а он и није знао шта потписује) донео пресуду којом је окривљеног ослободио одговорности. Правилно је првостепени суд донео ожалбену пресуду примењујући и члан 89 и члан 216, став 2 Закона о прекршајима.“ Наведено према: Инг про прописи, електронско издање.

¹⁵ Више о терету доказивања у прекршајном поступку и примени наведеног начела види у: Јеличић, 2017:592-594.

споразума. Суштина овог института је у томе да се у неспорним случајевима у којима сам учинилац прихвата своју одговорност благовремено постигне договор између странака којим ће се скратити и поједноставити поступак (Ђорђевић, 2015:258). Споразум се може закључити на иницијативу полиције, односно, окривљеног и његовог браниоца, до доношења првостепене пресуде. Полиција саставља споразум сходно одредби члана 234 ЗОП која прописује садржину споразума. Приликом закључења споразума обавеза полиције је да окривљеног упозна са свим законским консеквенцама овог института и омогући му да свесно и добровољно призна прекршај, односно прекршаје који су предмет захтева, чиме се искључује могућност признања у заблуди. Полиција је дужна да окривљеном предочи последице закљученог споразума, а посебно да упозна окривљеног да се споразумом одриче права на суђење и улагање жалбе против пресуде суда донете на основу решења о усвајању споразума. Приликом закључења споразума полиција је дужна да води рачуна о интересима оштећеног, тј. да споразумом о признању нису повређена права оштећеног. Пре потписивања споразума окривљеном и његовом браниоцу мора бити омогућено да се упознају са садржином споразума. Овакво поступање полиције је неопходно како би суд усвојио поднесени споразум о признању прекршаја.

На крају, али не мање важно, улога странке у прекршајном поступку полицији омогућава да изјави жалбу против првостепене прекршајне пресуде, као и да иницира подношење захтева за заштиту законитости обраћањем Републичком јавном тужиоцу.

Закључак

Из свега наведеног се може закључити да је прекршајна функција полиције вишефункционална активност различитог садржаја. Карактеристика прекршајне функције полиције је њен континуитет, јер се остварује почев од откривања и сазнања за прекршај па до заступања поднетог захтева за покретање прекршајног поступка, изјављивања редовних и иницирања подношења ванредних правних лекова. Полиција има значајне ингеренције у домену прекршаја као казних деликата, а страначка концепција прекршајног поступка захтева да се функцији заступања поднесеног захтева за покретање прекршајног поступка посвети посебна пажња. Мишљења смо да то захтева едукацију и специјализацију полицијских службеника који би се превасходно бавили заступањем поднесеног захтева за покретање прекршајног

поступка. На тај начин полиција би ефикасније реализовала своју прекршајну функцију у свим њеним модалитетима и одговорила изазовима садашњег прекршајног поступка.

Литература

1. Адамовић, В., (2017). Претрес пред првостепеним и другостепеним прекршајним судом, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 2, стр. 323-337.
2. Bevan, V., Lidstone, K., (1991). *The investigation of Crime: A guide to Police powers*, Butterworths, London.
3. Бикаревић, Д., (2016). *Дискрециона оцена полиције кроз призму употребе средстава принуде*, У: Зборник радова „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем, Тара, стр. 193-210.
4. Бошковић, М., Скакавац, Т., (2017). *Прекршајно право*, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад.
5. Bunyard, R. S., (1983). Police and the law, *Police Journal*, Vol. 56, pp. 7-14.
6. Вуковић, И., (2015). *Прекршајно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
7. Вукчевић, Б., (2014). *Коментар Закона о прекршајима, са обрацима, подзаконским актима и регистром појмова*, Пословни биро, Београд.
8. Wendorf, H. D., (1965). Police education and the law of evidence, *Baylor Law Review*, 17 (3-4): 245-267.
9. Ђорђевић, Ђ., (2015). *Прекршајно право са основама привредно-преступног права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
10. Ђуричић, М., Бејатовић, М. Г., (2015). *Прекршајно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
11. *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Закон о ратификацији Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима*, Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - исправка и Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 12/10 и 10/15).
12. Јеличић, М., (2016). *Образложење кривичне пресуде као елемент права на правично суђење*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

13. Јеличић, М., (2017). *Терет и предмет доказивања у прекршајном поступку и сходна примена Законика о кривичном поступку*, У: Зборник радова „Реформски процеси и поглавље 23 (годину дана после) – кривичноправни аспекти“, LVII Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, стр. 588-598.
14. Југовић, С., (2013). *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
15. La Rosa, A. M., (2003). *Juridictions pénales internationales, La procédure et la preuve*, Presses Universitaires de France, Paris.
16. Лештанин, Б., Никач, Ж., (2016). *Коментар Закона о полицији са прилозима*, Пословни биро, Београд.
17. Мариновић, М., (2017). *Предлог за измене и допуне Закона о прекршајима*, У: Зборник радова са саветовања судија прекршајних судова Србије, Удружење судија прекршајних судова, VI 2-21.
18. Милетић, С., Југовић С., (2016). *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
19. Милојевић, С., (2009). *Основи полицијске тактике*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
20. Милосављевић, Б., (1997). *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд.
21. Милошевић, М., Кесић, Т., Бошковић А., (2016). *Полиција у кривичном поступку*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
22. Мрвић Петровић, Н., (2014а). Недостаци Закона о прекршајима, *Избор судске праксе*, 22 (10): 13-16.
23. Мрвић Петровић, Н., (2014б). *Коментар новог Закона о прекршајима, са специјалним прилогом*, Параграф, Београд.
24. Мрвић Петровић, Н., Митровић, Љ., (2010). *Прекршајно право*, Управа за полицијско образовање, Бања Лука.
25. Oakes, J. J., (1950). The Police and the Law, *Law School Journal*, Vol. 4, pp. 29-30.
26. Поповић, М., (2017). Доказни поступак – дилеме и недостаци у пракси, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 2, стр. 303-322.
27. Стајић, Љ., (2012). *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад.
28. Стевановић, О., (2003). *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд.
29. Субошић, Д., (2010). *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

30. Hall, J., (1953). Police and Law in a democratic society, *Indiana Law Journal*, 28 (2): 133-177.
31. Hemmens, C., Worrall, J. L., Thompson, A., (2004). *Significant Cases in Criminal Procedure*, Roxbury Publishing Company, Los Angeles, California.
32. Clark, P. J., (1965). Isolation of the police: A comparison of the British and American situations, *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 56 (3): 307-319.
33. Шкулић, М., (2017). Улога полиције у заштити права оштећеног кривичним делом, У: Зборник радова „Полиција и правосудни органи као гаранти слободе и безбедности у правној држави“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем, Тара, стр. 41-66.
34. Шушњара, М., (2012). Време извршења прекршаја, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 2, стр. 219-235.
35. *Устав Републике Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06).
36. *Закон о полицији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016).
37. *Закон о прекршајима* (Службени гласник Републике Србије, бр. 65/13 и 13/16).
38. *Законик о кривичном поступку* (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014).
39. *Закон о безбедности саобраћаја на путевима* (Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 55/2014, 32/2013 - Одлука УС РС, 96/2015 - други закон, 9/2016 - Одлука УС РС и 24/18).

Misdemeanor function of the police

Abstract: *The author considers the misdemeanor function of the police as a multifunctional activity of different content. It is pointed out that this function of the police is manifested in the following modalities: detection and clarification of misdemeanors, punishment of perpetrators of misdemeanors by issuing a misdemeanor order, self-initiative actions on the basis of legal powers and acting on the orders of the misdemeanor court and submission and representation of the request for initiation of misdemeanor proceedings. Analyzing the aforementioned forms of misconduct of the police and their segments, the author notes that the position of the police as a party in the misdemeanor procedure is especially significant because it is a new role of the police, which is a consequence of legal changes and an adversarial construction of the misdemeanor procedure. For this reason,*

special attention has been paid to the elements of the request for the initiation of misdemeanor proceedings and the procedural activities of the police during the misdemeanor proceedings, which objectify the burden of proof.

Key words: *police, misdemeanors, misdemeanor function of the police, misdemeanor procedure, burden of proof*