

Иван Д. Милић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
I.Milic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-7916-5590

О ПОЈЕДИНИМ ПРЕКРШАЈНИМ ОДРЕДБАМА ИЗ ЗАКОНА О ДУВАНУ*

Сажетак: Против учиниоца прекршаја који је прописан Законом о дувану поједно се захтев за покретање прекршајног поступка. Уколико се у прекршајном поступку утврди његова одговорност судија прекршајног суда може му изрећи најстрожу новчану казну која је предвиђена како Законом о прекршајима тако и Законом о дувану. Осим што се Законом о дувану предвиђају прекршаји, у његовим одредбама се налазе и групе прекршајне одредбе које су од значаја како за материјално, тако и за процесно и извршно прекршајно право. Предмет овог рада су управо поједине прекршајне одредбе из Закона о дувану.

Кључне речи: Закон о прекршајима, Закон о дувану, кривично дело, прекршај, новчана казна.

УВОД

Законом о прекршајима¹ се предвиђа да се прекршаји могу прописивати како законом тако и нижим правним актима. То се чини на начин што се

* Рад је написан у оквиру Пројекта „Сузбијање привредног криминала у Републици Србији – стање и перспективе“, који финансира Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност. Аутор је у оквиру истраживања на Пројекту објавио радове: Иван Милић, Поједини казнени и криминолошки аспекти кривичних дела против привреде, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2022, 835–855; Иван Милић, Специфичности прекршајног гоњења према Закону о пореском поступку и пореској администрацији, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2022, 1081–1096; Иван Милић, О појединим прекршајним одредбама из Закона о пореском поступку и пореској администрацији, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2023, 281–295.

¹ Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65 од 25. јула 2013, 13 од 19. фебруара 2016, 98 од 8. децембра 2016 – УС, 91 од 24. децембра 2019 – др. закон, 91 од 24. децембра 2019, 112 од 12. октобра 2022 – УС.

у пропису којим се уређује *одређена област* друштвеног живота предвиђају и прекршаји. То се, по правилу, чини тако што се кршење одређене одредбе из конкретног прописа предвиђа као прекршај. Дакле, одређена радња-дело се квалификује као прекршај. Легитимно је да се само оне радње-дела која су друштено опасна квалификују као прекршаји, а не и она која то нису. Такође, мање друштвено опасна дела се квалификују као прекршаји, а она која су више друштвено опасна као кривична дела. О *тежини* друштвене опасности води се рачуна приликом прописивања казненог дела (кривичног дела, прекршаја или привредног преступа).

Област дувана у Републици Србији свакако се уређује прописма. Најзначајни пропис у овој области је пре свега Закон о дувану. Закон о дувану² донет је 2005. године и неколико пута је мењан и допуњаван.³ Њиме се уређује једна значајна област. Између осталог њиме се уређује производња, обрада, прерада и стављања у промет дувана, производња, разврставање и промет дуванских производа.⁴ Овим Законом се превиђају и прекршаји⁵ због кршења одређених норми из самог Закона о дувану. Осим тога, њиме се предвиђају и друге прекршајне одредбе који су од значаја за сам прекршајни поступак. Такође, у њему се налазе и одредбе којима се предвиђају *одређене забране* за прекршајно кажњена лица.

У првом делу рада указаћемо на правне последице прекршајног кажњавања које предвиђа Закон о дувану. Циљ тог дела јесте указивање на нелегитимност прописивања таквих правних последица. Имајући у виду да прекршајно гоњење могу да предузимају само овлашћени органи или оштећени, предмет другог дела рада јесте прекршајно гоњење за прекршаје из овог закона. Након тога следи део које се тиче строгости новчане казне и начин прописивања ове казне. У том делу рада указује се на строгост Закона о

² Закон о дувану, *Службени гласник РС*, бр. 101 од 21. новембра 2005, 90 од 1. октобра 2007, 95 од 17. децембра 2010, 36 од 27. маја 2011, 93 од 28. септембра 2012, 108 од 6. децембра 2013, 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019. (у даљем тексту и ЗоД).

³ У току рада аутора на истраживању о прекршајним одредбама у Закону о дувану *дошло* је до измене и допуне ЗоД. Наиме, Народна скупштина је 26. октобра 2023. године донела Закон о изменама и допунама Закона о дувану, *Службени гласник РС*, бр. 92 од 27. октобра 2023. (у даљем тексту ЗоИДЗоД). Њиме се предвиђају и одређене новине које се односе на *прекршајне одредбе*, али које не утичу на структуру и сам садржај овог рада. С тим у вези, у овом раду позиваћемо се на одредбе Закона о дувану без измена и допуна из ЗоИДЗоД. У погледу прекршаја, независно од тога што је дошло до промене закона, на учиниоца прекршаја примењује се онај закона који је важио у време извршења, осим ако нови закон није повољнији по учиниоца. Вид. чл. 6 Закона о прекршајима. Ово је и показатељ да су „прекршајни прописи“ или „прекршајне одредбе у прописима“ подложне честим изменама и допунама.

⁴ Вид. чл. 1 ЗоД.

⁵ Одређене *нелегалне радње* које за предмет извршења дела имају дуван свакако да могу да се квалификују и као кривично дело. Вид. <https://www.srbija.gov.rs/vest/527533/krivicna-prijava-protiv-jedne-osobe-zbog-nedozvoljenog-prometa-duvanom.php> на дан: 20. 11. 2023.

дувану у погледу прописивања новчане казне и његове контрадикторности са Законом о прекршајима. Последњи део рада посвећен је прекршајима не-регистрованог обављања делатности.

1. ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПРЕКРШАЈНОГ КАЖЊАВАЊА

Како би се боље разумело питање правних последица прекршајног кажњавања, сматрамо да је неопходно да се прво укаже на правне последице осуде које су предвиђене Кривичним закоником.⁶ Неопходно је дати *џриказ* решења Кривичног законика који се односи на правне последице осуде, пре свега, да би се видело под којим условима може осуђени да трпи такве последице.⁷ То је неопходно из разлога да би се указало на одредбе о правним последицама за *џежа* казнена дела, како би се дошло до одговора на питање да ли је оправдано да постоје и правне последице прекршајног кажњавања – последице за лакша казнена дела.

Кривичним закоником се предвиђа да осуђени може да трпи и одређене правне последице осуде. То је могуће уколико је осуђеном изречена *одређена* казна или је осуђен због одређеног кривичног дела. Само ако су изречене „строге казне“ могуће је да постоји могућност да ће осуђени да трпи и правне последице осуде.⁸ Правне последице осуде могу да се пропишу само законом.⁹ Дакле, правне последице осуде се не предвиђају кривичним законодавством, већ ванкривичним прописима из разних области друштвеног живота.¹⁰ Оне наступају аутоматски по сили закона (*ex lege*) код осуде за одређена кривична дела или на одређене казне.¹¹

Такође, Кривичним закоником¹² се прописују у чему се *сасџоје* правне последице осуде. Правне последице осуде се односе на престанак или губитак одређених права,¹³ као и у забрани стицања одређених права¹⁴.

⁶ Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 – исправка, 107 од 2. децембра 2005 – исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019. (у даљем тексту и КЗ).

⁷ О правним последицама прекршајног кажњавања аутор је написао посебан рад. Вид. Ivan Milić, *Pravne posledice prekršajnog kažnjavanja*, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 5-8/2017, 253-263.

⁸ О правним последицама осуде вид. Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика*, Београд, 2006, 295-297.

⁹ Вид. чл. 94 КЗ.

¹⁰ Игор Вуковић, *Кривично џраво – Оџџиу гео*, Београд, 2021, 549.

¹¹ Zoran Stojanović, *Krivično pravo – Opšti deo*, Београд, 2009, 319.

¹² Вид. чл. 95 КЗ.

¹³ На пример, престанак радног односа.

¹⁴ На пример, забрана заснивања радног односа.

Према Кривичном законнику правне последице осуде *не моју* да наступе када је за кривично дело учиниоцу изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена или кад је учинилац ослобођен од казне.¹⁵

Имајући у виду да правне последице осуде *не моју* да наступе ако је учиниоцу кривичног дела изречена „блажа кривична санкција“, било би оправдано да прекршајно кажњено лице *не може* да трпи правне последице прекршајног кажњавања. До таквог закључка се долази пре свега имајући у виду *систем прекршајних казни* и саме прекршаје као блажа казнена дела у односу на кривична дела. На пример, ако се учиниоцу кривичног дела изрекне условна осуда осуђени *не може* да трпи правне последице осуде – а условна осуда се може изрећи кад је учиниоцу кривичног дела утврђена казна затвора у трајању мањем од *две године* затвора.¹⁶ Да би се изрекла условна осуда постоји и услов који се односи на запрећену казну, тако се ова мера упозорења не може изрећи ако се за учињено кривично дело може изрећи казна затвора у трајању од осам година или тежа казна.¹⁷

Са друге стране, *најдуже* казна затвора која може да се пропише за учињени прекршај је *шездесет дана*.¹⁸ С тим у вези, чини се да би било заиста неоправдано (нелегитимно), посебно имајући у виду запрећену казну затвора, када би прекршајно кажњено лице могло да трпи правне последице кажњавања.

За разлику од Кривичног законика који садржи и одредбе о правним последицама осуде, у Закону о прекршајима се не налазе одредбе *о постојању моћућности* да прекршајно кажњено лице трпи правне последице осуде. Дакле, не предвиђа се решење као што се оно прописује Кривичним закоником. У Закону о прекршајима¹⁹ се у делу у којем се уређује давање података из *регистра санкција*²⁰ само предвиђа да се подаци из тог регистра под одређеним условима могу дати ако трају *правне последице казне*. Међутим, овакво решење у системском закону у области прекршаја је лоше решење, јер се Законом о прекршајима *не дозвољава* да се другим закон предвиде правне последице прекршајног кажњавања. Свакако њиме се ни не забрањује да се пропишу правне последице осуде, али би било заиста непотребно да се Законом о прекршајима предвиди таква забрана. Гледајући *лојку* законодавца која се предвиђа Кривичним закоником у погледу прописивања одредаба о

¹⁵ Вид. чл. 94 ст. 2 КЗ.

¹⁶ Вид. чл. 66 ст. 1 КЗ.

¹⁷ Вид. чл. 66 ст. 2 КЗ. Свакако да постоје и други услови неопходни за изрицање условне осуде, али они нису од толиког значаја на овом месту – за *објашњење* правних последица осуде и правих последица прекршајног кажњавања. Вид. чл. 66 ст. 3 и 4 КЗ.

¹⁸ Вид. чл. 37 Закона о прекршајима.

¹⁹ О правним последицама прекршајног кажњавања вид. Emir Ćorović, *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*, Podgorica, 2021, 180-182.

²⁰ Вид. чл. 330 чл. 2 ЗП.

правним последицама осуде, сматрамо да само ако се Законом о прекршајима предвиди да се другим законима могу прописати правне последице прекршајног кажњавања да се оне заиста и могу прописати.

Међутим, у вези са предметом овог рада и правним последица прекршајног кажњавања, у Закону о дувану се *предвиђају* правне последице прекршајног кажњавања. Правне последице прекршајног кажњавања се огледају у одузимању одређених дозвола и то, дозволе за производњу дувана,²¹ дозволе за обраду дувана,²² дозволе за прераду дувана,²³ дозволе за производњу дуванских производа²⁴, дозволе за трговину на велико дуванским производима,²⁵ дозволе за трговину на мало дуванским производима²⁶, дозволе за увоз или²⁷ дозволе за извоз.²⁸

Да би наступила правна последица прекршајног кажњавања потребно је, по правилу²⁹, да је *одговорно лице* имаоца одређене дозволе кажњено за прекршај који је прописан Законом о дувану. Према Закону о дувану за наступање правних последица прекршајног кажњавања није од значаја за који је прекршај кажњено *одговорно лице*. Такође, није од значаја висина новчане казне која је изречена учиниоцу прекршаја. Надаље, за прекршај за који је предвиђена новчана казна учиниоцу може да се уместо новчане казне, под законом прописаним условима изрекне опомена.³⁰ Међутим, иако је изречена опомена према Закону о дувану то није од значаја за наступање правне последице прекршајног кажњавања – правна последица ће и у случају изречене опомене да наступи.

Важно је само да је *одговорно лице* правноснажно кажњено. Правна последица наступа након правноснажности судске одлуке. Имајући у виду да се правна последица прекршајног кажњавања огледа у *одузимању дозволе*, посматрано из угла логике Кривичног законика, долази се до закључка да се последица огледа у *губитку права*.

Сада се поставља питање да ли се правна последица огледа у губитку одређеног права (у одузимању дозволе) и у *забрани* стицања одређеног права – у овом случају забране стицања одређене дозволе (дозволе која је одузета).

²¹ Вид. чл. 13 Зод.

²² Вид. чл. 21 Зод.

²³ Вид. чл. 25е Зод.

²⁴ Вид. чл. 34 Зод.

²⁵ Вид. чл. 42 Зод.

²⁶ Вид. чл. 48 Зод.

²⁷ Вид. чл. 56 Зод.

²⁸ Вид. чл. 63 Зод.

²⁹ Постоје и одређени изузеци. На пример, вид. чл. 25е ст. 1 тач. 3 Зод.

³⁰ Вид. чл. 50 Закона о прекршајима. О опомену као врсти прекршајне санкције вид. Иван Милић, Опомена као врста прекршајне санкције и њено (не)изрицање појединим учиниоцима прекршаја, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, 1699–1711.

Сада се опет јавља проблем, јер Закон о прекршајима, као што је већ речено, не садржи одредбе о правним последицама прекршајног кажњавања. С тим у вези, на основу Закона о дувану може се доћи до закључка да лице којем је одузета дозвола (према којем је наступила правна последица прекршајног кажњавања која се огледа у губитку дозволе) наступа и правна последица која се огледа у забрани стицања одређеног права – забрани стицања дозволе. Свакако да се сада поставља питање колико правна последица прекршајног кажњавања која се огледа у забрани стицања одређене дозволе може дуго да траје. У погледу забране добијања дозволе у Закону о дувану налазе се различита решења. Тако се предвиђа³¹ да се *не може* поднети захтев³² за добијање одређене дозволе у периоду од *три године*³³ или једне године³⁴ од дана одузимања дозволе.³⁵ Неспорно је да правне последице прекршајног кажњавања у појединим случајевима теже погађају *лице* на које се она односи него сама изречена казна.

Поставља се и питање да ли су прекршаји који су предвиђени Законом о дувану толико „друштвено опасни“ па се из тог разлога прописују и правне последице прекршајног кажњавања? Наступањем правних последица прекршајног кажњавања онемогућава се да учинилац прекршаја који је учинио прекршај који је прописан Законом о дувану убудуће чини прекршаје. Чини се да су за законодавца ово најтежи прекршаји. Међутим, и да је реч о тешким или најтежим прекршајима, Законом о прекршајима предвиђа се „механизам“ којим се онемогућава субјектима прекршаја да убудуће чини одређене прекршаје. Реч је о изрицању заштитних мера које се огледају у забрани вршења одређених делатности. Дакле, постоји могућност да суд изрекне заштитну меру и да се на тај начин онемогући даље чињење прекршаја, а не да унапред законодавац у Закону о дувану предвиђа обавезно наступање правних последица прекршајног кажњавања.

У вези са правним последицама прекршајног кажњавања у Закону о дувану још једна чињеница заслужује посебну пажњу. Наиме, права последица прекршајног кажњавања наступа ако је *одговорно лице* кажњено за прекршај који је предвиђен Законом о дувану. Када је реч о прекршајног кажњавању одговорног лица у правном лицу долази се до закључка да ће правно лице да трпи правне последице прекршајног кажњавања зато што је одговорно лице кажњено за прекршај који је прописан Законом о дувану.

³¹ У погледу правних последица прекршајног кажњавања треба имати у виду чл. 13 Уредбе о поступку јавног тендера за добијање дозволе за обављање производње дуванских производа, *Службени гласник РС*, број 137 од 24. децембра 2004.

³² Чини се да би било боље, пре свега номотехнички, када би се прописало да се *не може издати дозвола у одређеном року*.

³³ Вид. чл. 42 ст. 5 ЗоД.

³⁴ Вид. чл. 48 ст. 6 ЗоД.

³⁵ С тим да се код „поновног добијања“ *појединих дозвола* у ЗоД не предвиђа овакво решење у погледу рока.

2. ПРЕКРШАЈНО ГОЊЕЊЕ

Сам начин прекршајног гоњења зависи од тога да ли је за прекршај предвиђена новчана казна у фиксном износу или није. Уколико је за прекршај предвиђена новчана казна у фиксном износу *учиниоцу прекршаја* се издаје прекршајни налог.³⁶ Уколико за прекршај *није* предвиђена новчана казна у фиксном износу против учиниоца прекршаја се подноси захтев за покретање прекршајног поступка месно надлежном прекршајном суду.

Захтев за покретање прекршајног поступка је „оптужни акт“ овлашћеног „тужиоца“. Тај оптужни акт пролази судску контролу – контролу од стране судије прекршајног суда. Закон о дувану не предвиђа прекршаје за које је прописана новчана казна у фиксном износу. За прекршаје предвиђена је новчана казна у распону. То значи да се против учиниоца прекршаја увек подноси захтев за покретање прекршајног поступка.

Захтев за покретање прекршајног поступка може да поднесе јавни тужилац, други овлашћени орган³⁷ или оштећени. У појединим случајевима, имајући у виду прописе којима су предвиђени прекршаји, није баш најјасније који је то *други овлашћени орган* који може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. У том погледу, пре свега услед лоше прописаних решења или лошег тумачења прописа *дешава* се да се захтев за покретање прекршајног поступка *поднесе* од стране неовлашћеног органа. Свакако да прекршајни поступак може да се води само ако је захтев за покретање прекршајног поступка поднео *овлашћени* подносилац захтева за покретање прекршајног поступка.

У том погледу Закон о дувану је експлицитан – фитосанитарни инспектор је овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка због учињеног прекршаја који је њиме предвиђен. На овај начин се отклања дилема у погледу питања ко може бити *овлашћени тужилац* који може да гони учиниоце прекршаја који су прописани Законом о дувану.

3. СТРОГОСТ НОВЧАНЕ КАЗНЕ

Начин прописивања новчане казне одређује се Законом о прекршајима, а њиме се такође предвиђа и минимум и максимум висине новчане казне која се може прописати за прекршај. Законом новчана казна за прекршај може да

³⁶ О прекршајном налогу вид. Иван Милић, Прекршајни налог, *Безбједности, полицаја, грађани*, 1-2/2015, 243-253.

³⁷ То су: органи управе, овлашћени инспектори и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени. Вид. чл. 179 ЗП.

се пропише у распону, фиксном износу или у сразмери. Висина новчане казне која може да се пропише законом зависи од тога да ли се она прописује за правно лице, одговорно лице, физичко лице или предузетника. Према Закону о прекршајима законом новчана казна³⁸ 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. Да ли ће се прописати минимална, изнад минимума или максимална висина новчане казне треба да зависи од „друштвене опасности“ прекршаја.

Ово су границе минимума и максимума новчане казне која може да се пропише и Законом о дувану. С тим у вези, Законом о дувану новчане казне које су прописане у распону прописане су у *максималној висини*. Долази се до закључка, имајући у виду прописане новчане казне у распону, да су за законодавца ово најтежи прекршаји.

3.1. „Новчана казна у сразмери“

Законом о прекршајима се омогућава да се за прекршаје у одређеној области може прописати и новчана казна у *сразмери* са висином причињене штете или неизвршене обавезе, вредности робе или друге ствари која је предмет прекршаја, али не више од двадесетоструког износа тих вредности с тим да не прелази петоструки износ највећих новчаних казни које се могу изрећи у случају када се новчана казна прописује у распону.³⁹ Само за прекршаје у одређеној области може да се пропише новчана казна у сразмери, и то само за прекршаје из области јавних прихода, јавног информисања, царинског, спољнотрговинског и девизног пословања, животне средине, промета роба и услуга и промета хартијама од вредности.⁴⁰

Новчана казна на овај начин може да се пропише само *законом*, али не и актима ниже правне снаге. То значи да би и Законом о дувану новчана казна могла да се пропише на овакав начин. Законом о дувану је „покушано“ да се новчана казна пропише у сразмери. Наиме, њиме се прописује: *новчаном казном у износу који одговара 25% укујној оствареној промета цићаретија у претходних шест месеци казниће се за прекршај трговаца на велико дуванским производима ако не изврши попис зашечених залиха цићаретија при свакој*

³⁸ Иста правила важе и када се новчана казна прописује уредбом. Вид. чл. 39 ст. 1 Закона о прекршајима.

³⁹ Тако се, на пример, Царинским законом прописује да ће се за поједине прекршаје правно лице казнити „новчаном казном од једноструког до петоструког износа вредности робе која је предмет прекршаја“. Вид. чл. 265 Царинског закона, *Службени гласник РС*, бр. 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019 – др. закон, 144 од 27. новембра 2020, 118 од 9. децембра 2021, 138 од 12. децембра 2022.

⁴⁰ Вид. Бранислав Ристивојевић, Иван Милић, *Основи прекршајној права*, Нови Сад, 2023, 77-78.

*промени износа акцизе на цигаретџе, укључујући и промену минималне акцизе на цигаретџе и не доспјави пописну листу Управи у прописаном року.*⁴¹ Реч је о прекршају који може да се изврши нечињењем. Дакле, овим чланом Закона о дувану се не предвиђа да се новчана казна прописује у сразмери како то дозвољава Закон о прекршајима, већ се новчана казна одређује у процентиима и то од укупно оствареног промета (...).

Овакав начин прописивања новчане казне је заиста *необичан*, али није усамљен случај у нашим важећим прописима.⁴² С тим у вези, за судију прекршајног суда, у случају када се против учиниоца прекршаја поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршај за који је прописана новчана казна *на овај начин*, постојаће одређени правни проблеми. Може се рећи да се проблем јавља тек у случају када судија утврди да је учињен прекршај из члана 89а Закона о дувану и да је окривљено лице одговорно за прекршај.

Проблем се јавља када судија треба да изрекне прекршајну санкцију. Уколико утврди постојање прекршаја и прекршајне одговорности, следећи корак који суд предузима је и индивидуализација прекршајне санкције. Судија у прекршајном поступку *одмерава казну* према правилима која су предвиђена Законом о прекршајима.⁴³ Када је реч о одмеравању новчане казне судија цени све олакшавајуће о отежавајуће околности и одмерава казну у оквиру прописаног распона. Такође, под законом прописаним условима казна може да се ублажи или поштри. Свакако се уместо новчане казне учиниоцу прекршаја може изрећи опомена. Уколико је новчана казна прописана у сразмери, како то прописује Закон о прекршајима, и тада је суд у обавези да индивидуализује тако прописану новчану казну.⁴⁴

Уколико би суд изрекао новчану казну на начин како је то прописано Законом о дувану, то значи да је пре изрицања новчане казне суд у обавези да утврди⁴⁵ колико је промета цигарета учинилац прекршаја остварио у претходних шест месеци. Након што је утврдио промет цигарета суд може да од тог укупног промета изрекне учиниоцу прекршаја новчану казну од 25%. Колико ће новца да износи 25% од *укупној промети* зависиће од тога колико је учинилац остварио промет. Дакле, гледано са позиције учиниоца

⁴¹ Вид. чл. 89а Зод.

⁴² О томе вид. Бранислав Ристивојевић, Иван Милић, *Коментар Закона о прекршајима*, Београд, 2023, 104-105.

⁴³ Вид. чл. 42 Закона о прекршајима.

⁴⁴ На пример, новчана казна која је прописана чланом 265 Царинског закона одмерава се од *једносструкој* до *петосструкој* износа вредности робе која је предмет прекршаја.

⁴⁵ Посебно је питање на који би начин суд имао могућност да утврђује остварени промет учиниоца прекршаја. Пре свега имајући у виду права и обавезе окривљеног лица у прекршајном поступку.

прекршаја за њега је повољније да је у протеклих шест месеца остварио што мање приходе, јер ће тако и висина новчане казне бити мања.

Долази се до решења да у овом случају суд *нема* могућност да *одмери* (индивидуализује) новчану казну на начин како то предвиђа Закон о прекршајима, већ суд изриче казну у износу од 25% од укупног оствареног промета цигарета у претходних шест месеци. Условно се може рећи да се на овај начин новчана казна „изриче“ у фиксном износу али у *проценту*, само што тај „фиксни износ“ зависи од висине оствареног промета цигарета.

Сада се, наравно, поставља питање да ли је овакво прописивање новчане казне у складу и са осталим одредбама Закона о прекршајима? Као што је речено, Законом о прекршајима се прописује на који начин може да се пропише новчана казна.⁴⁶ Њиме се, између осталог предвиђа и да:

1) Органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима могу *прописивати* само санкције предвиђене Законом о прекршајима и у границама које одређује Закон о прекршајима.⁴⁷ Када је реч о новчаној казни Закон о прекршајима предвиђа да новчана казна може да се пропише у распону, фиксном износу или сразмери. Али, Закон о прекршајима не предвиђа могућност да се новчана казна прописује као што је то предвиђено Законом о дувану – новчана казна у износу који одговара 25% укупно оствареног промета цигарета у претходних шест месеци. Дакле, долази се до решења да је Закон о дувану у погледу ове прописане „новчане казне“ у колизији са Законом о прекршајима као системским законом у области прекршајног права.

2) Законом о прекршајима се, такође, предвиђа да за прекршај могу бити *изречене* само оне санкције које предвиђа Закон о прекршајима.⁴⁸ Имајући у виду да „новчана казна“ која је предвиђена Законом о дувану *није* санкција која је прописана Законом о прекршајима долази се до закључка да се она према одредби Закона о прекршајима *не може* ни изрећи.

3) Законом о прекршајима се прописује и то да је прекршај противправно дело које је законом или другим прописом надлежног органа одређено као прекршај и за које је прописана *прекршајна санкција*. Законом о дувану за „спорни прекршај“ предвиђена је новчана казна коју Закон о прекршајима не познаје.

Имајући у виду одредбе Закона о прекршајима и Закона о дувану у вези са „спорним прекршајем“ тј. са „спорном новчаном казном“ може се доћи до закључка да се новчана казна која је прописана Законом о дувану *не може* изрећи – јер није прописана на начин како то *дозвољава* Закон о пре-

⁴⁶ О новчаној казни за прекршај вид. Иван Милић, Прописивање, изрицање и извршење новчане казне, Међународни научни скуп „Услуге и владавина права“, Крагујевац, 2021, 895-909.

⁴⁷ Вид. чл. 4 ст. 2 Закона о прекршајима.

⁴⁸ Вид. чл. 5 ст. 1 Закона о прекршајима.

кршајима.⁴⁹ У том случају имамо *забрањену радњу* за коју је предвиђена новчана казна која се *не може* изрећи.

Заиста је недопустиво да се новчана казна пропише на начин који *не њознаје* Закон о прекршајима. Недопустиво је да законодавац приликом доношења једног закона не води рачуна о томе шта пише у другом закону и то у овом случају системском закону. Таква „контрадикторна решења“ нарушавају правну сигурност.

4. ПРЕКРШАЈИ НЕРЕГИСТРОВАНОГ ОБАВЉАЊА ДЕЛАТНОСТИ

Законом о дувану у једном члану⁵⁰ предвиђа се и прекршај који може да учине „нерегистровани субјекти“. Наиме, да би било који „субјект“⁵¹ могао да *ђосђуђа у складу* са Законом о дувану он мора да буде уписан у одговарајући регистар, односно одговарајућу евиденциону листу. С тим у вези, за „нерегистроване субјекте“ предвиђен је прекршај уколико предузимају одређене радње које под одређеним условима могу да предузимају само „регистровани субјекти“.

Наиме, прекршај постоји ако „нерегистровани субјект“ *набави и врши ѡрометђ семена дувана, односно расада дувана, ѡроизводи расада дувана, ѡроизводи, обрађује, ѡрерађује, односно врши ѡрометђ дувана, обрађенођ дувана, односно ѡрерађенођ дувана, обавља делатностђ ѡроизводње и ѡрометђа дуванских ѡроизвода, без уђиса у одђоварајући ређисђар, односно одђоварајућу евиденциону листу* (члан 8. сђј. 4. и 7. и чл. 11, 19, 25g, 32, 40, 45, 54, 61. и 64б).

⁴⁹ У вези са начином прописивања новчане казне који *системски закон* не прописује, може се поставити и једно *хђђођетђичко* питање. На пример, ако би се неким законом којим се прописује кривично дело за то дело предвидело *обавезно кумулативно* изрицање казне затвора и условне осуде – да ли би суд био у обавези да изрекне тако прописане обе санкције? Одговор би био да не, јер се условна осуда према Кривичном законнику изриче уместо казне затвора. Исти случај би био и ако би се за једно дело предвидело *обавезно кумулативно* изрицање условне осуде и судске опомене. Оваквих примера у пракси по знању аутора нема, јер би то заиста било неприхватљиво и што је важније супротно Кривичном законнику. Међутим, када је реч о прекршајима заиста има свакаких одступања од Закона о прекршајима. С тим у вези, навешћемо овде још један пример прописивања новчане казне који није у складу са Законом прекршајима. Уредбом о мерама за време ванредног стања, *Службени ѡласник РС*, бр. 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020, за правно лице била је прописана новчана казна од 1.500.000,00 до 2.000.000,00 *евра* у *динарској ѡрођивверностђи*, а за одговорно лице од 50.000,00 до 150.000,00 *евра* у *динарској ѡрођивверностђи*.

⁵⁰ Вид. чл. 93 Закона о дувану.

⁵¹ О субјектима прекршаја вид. Ivana Radisavljević, Subjekti prekršajne odgovornosti u pravu Republike Srbije, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 1/2022, 123-144.

За овај прекршај предвиђена је новчана казна у *расјону*. Такође је и за овај прекршај предвиђена максимална новчана казна која може да се пропише за прекршај, и то: 1) од 100.000 до 2.000.000 динара за правно лице; 2) од 5.000 до 150.000 динара за одговорно лице у правном лицу; 3. од 10.000 до 500.000 динара за предузетника; 4) д 5.000 до 150.000 динара за физичко лице.⁵²

Овај прекршај смо издвојили *не само* из разлога да укажемо на строгост новчане казне, већ да скренемо пажњу на однос прекршаја и кривичног дела. Неспорно је да се поједина кривична дела и прекршаји прописују на *игентичан начин*. Постоје одређена *дела – радње* која су истовремено прописана и као кривично дело и као прекршај – наравно у различитим прописима. У вези са прекршајем који је овде наведен *значајна* су пре свега два кривична дела из групе кривичних дела против привреде, али се никако не сме заборавити на *казнене одредбе* које су прописане Законом о пореском поступку и пореској администрацији.⁵³

У појединим случајевим *биће прекршаја* о којем је овде реч идентично је као и *биће одређеног кривичног дела*.⁵⁴ У том случају исту „казнену радњу“ је могуће квалификовати и као кривично дело и као прекршај. Неспорно је

⁵² Незаконита продаја дуванских производа ствара и економске проблеме. Вид. Аварзид Васильевич Распутин, Незаконный оборот табачной продукции как элемент угрозы региональной экономической безопасности, *Академическая мысль*, № 2 (19) 2022, 57-58.

⁵³ Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80 од 26. новембра 2002, 84 од 5. децембра 2002 – исправка, 23 од 13. марта 2003 – исправка, 70 од 10. јула 2003, 55 од 21. маја 2004, 61 од 18. јула 2005, 85 од 6. октобра 2005 – др. законик, 62 од 19. јула 2006 – др. закон, 61 од 30. јуна 2007, 20 од 19. марта 2009, 72 од 3. септембра 2009 – др. закон, 53 од 29. јула 2010, 101 од 30. децембра 2011, 2 од 13. јануара 2012 – исправка, 93 од 28. септембра 2012, 47 од 29. маја 2013, 108 од 6. децембра 2013, 68 од 3. јула 2014, 105 од 3. октобра 2014, 91 од 5. новембра 2015 – Аутентично тумачење, 112 од 30. децембра 2015, 15 од 25. фебруара 2016, 108 од 29. децембра 2016, 30 од 20. априла 2018, 95 од 8. децембра 2018, 86 од 6. децембра 2019, 144 од 27. новембра 2020, 96 од 8. октобра 2021, 138 од 12. децембра 2022.

Из судске праксе: У ситуацији када је окривљен затечен на улици са седам килограма резаног дувана, не може се закључити аутоматски да је учинио кривично дело недозвољен промет акцизних производа из члана 176. став 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, јер нема доказа да је дуван намеравао да продаје односно да га преноси ради продаје. (Пресуда Основног суда у Чачку, К. 164/21, од 14. 07. 2021. и Пресуда Вишег суда у Чачку, Кж. 197/21, од 28. 10. 2021). Извор: *Propisi online* на дан: 6. 11. 2023.

Када је окривљени од НН лица набавио резан дуван у количини од 50 кг, а који се сматра акцизним производом, без икакве документације, правилно је првостепени суд нашао да је тиме окривљени набавио резани дуван ради стављања у промет и тиме учинио кривично дело недозвољени промет акцизних производа из чл. 176. ст. 1. Закона о пореском поступку и пореској администрацији. (Пресуда Основног суда у Г. Милановцу, К 40/18, од 19. 11. 2020. и Пресуда Вишег суда у Чачку, Кж 9/21, од 28. 01. 2021). Извор: *Propisi online* на дан: 6. 11. 2023.

⁵⁴ Незаконита трговина дуваном различито се квалификује. Вид. В. А., Шестак, Н. Ю. Сливинская, Особенности борьбы с незаконным оборотом табачной продукции в Ирландии,

да може да се за исту „казнену радњу“ *води* само један казнени поступак. У овом случају потребно је да се против учиниоца *казненој дела* поднесе кривична пријава а не захтев за покретање прекршајног поступка. Дакле, да се учинилац гони због учињеног *шежеј* казног дела.⁵⁵

ЗАКЉУЧАК

Неспорно је да се у Закону о прекршајима налази велики број мањкавости. Није оправдано што се приликом измена и допуна Закона о прекршајима те мањкавости не отклањају. Неретко се приликом измена и допуна појединих одредаба Закона о прекршајима не води рачуна о усклађености тих измена и допуна са осталим одредбама закона које се не мењају.

Независно од тога што се прекршаји прописују прописима различите правне снаге, нужно је да постоје *усклађености* прописа. Нужно је да прописи који предвиђају прекршаје буду у складу са Законом о прекршајима као системским законом у области прекршајног права. Уколико прописи нису усклађени поставља се, пре свега, питање њиховог правилног тумачења и правне сигурности.

Законом о дувану предвиђају се прекршаји. Сасвим је оправдано што се њиме предвиђају прекршаји за кршење појединих његових одредаба. Међутим, одредбе Закона о дувану у погледу прекршајних одредаба (не само у погледу прописаних прекршаја) морају да буду у складу са одредбама Закона о прекршајима. Међутим, као што је то приказано у раду то није случај. У вези са предметом овога рада може се доћи до неколико закључака.

Законом о дувану се предвиђају правне последице прекршајног кажњавања, и то последице које се огледају у губитку и забрани стицања одређеног права – одређене дозволе. Правне последице прекршајног кажњава се Законом о дувану прописују иако се Законом о прекршајима не предвиђа могућност да се другим прописима такве последице пропишу.

Уколико се новчана казна не прописује у фиксном износу против учиниоца (тј. против осумњиченог) се подноси захтев за покретање прекршајног поступка. Закон о дувану предвиђа добро решење, јер изричито прописује ко може такав захтев за поднесе, а то је фитосанитарни инспектор.

Образование и право, № 7, 2021, 412; В. А. Грива, Административная ответственность за незаконный оборот табачной продукции, *Юрист-Правоведець*, 2019, № 1 (88), 50.

⁵⁵ Мада, кривично дело *није* увек најтеже казнено дело. О томе вид. Stanko Pihler, *Prekršajno pravo*, Novi Sad, 2000, 7; Иван Милић, Да ли је кривично дело увек најтеже казнено дело? (I део), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016, 937–955; Иван Милић, Да ли је кривично дело увек најтеже казнено дело? (II део), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2017, 405–415.

Законом о дувану предвиђају се строге новчане казне. Ниме је искористићена могућност коју предвиђа Закон о прекршајима у погледу максималне новчане казне која може да се пропише за прекршаје када се новчана казна прописује у распону. Међутим, Законом о дувану покушано је да се новчана казна пропише и у *сразмери* као што то омогућава чл. 39 ст. 3 Закона о прекршајима. Али, све је остало само на покушају, јер се Законом о дувану прописује новчана казна на начин који не познаје Закон о прекршајима.

Када је реч о прекршајима нерегистрованог обављања делатности који се предвиђају Законом о дувану, заиста је потребно правилно квалификовати *рађњу казненој дела* и у зависности од тога *предузети* кривично или прекршајно гоњење.

Неспорно је да законописци приликом доношења прописа којима се предвиђају и прекршаји, између осталог, морају да воде рачуна да те одредбе буду усклађене са одредбама Закона о прекршајима. Потребно је да се приликом измена и допуна Закона о дувану његове одредбе усагласе да одредбама Закона о прекршајима.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Вуковић Игор, *Кривично право – Ошћти гео*, Београд, 2021.
- Грива, В. А., Административная ответственность за незаконный оборот табачной продукции, *Юрисџ-Правоведџ*, 2019, № 1 (88).
- Лазаревић Љубиша, *Коментар Кривичној законика*, Београд, 2006.
- Милић Иван, Да ли је кривично дело увек најтеже казнено дело? (I део), *Зборник радова Правној факултетџа у Новом Сагу*, 3/2016.
- Милић Иван, Да ли је кривично дело увек најтеже казнено дело? (II део), *Зборник радова Правној факултетџа у Новом Сагу*, 3/2017.
- Милић Иван, О појединим прекршајним одредбама из Закона о пореском поступку и пореској администрацији, *Зборник радова Правној факултетџа у Новом Сагу*, 1/2023.
- Милић Иван, Поједини казнени и криминолошки аспекти кривичних дела против привреде, *Зборник радова Правној факултетџа у Новом Сагу*, 3/2022.
- Milić Ivan, Pravne posledice prekršajnog kažnjavanja, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 5-8/2017.
- Милић Иван, Прекршајни налог, *Безбједностџ, полицаја, грађани*, 1-2/2015.
- Милић Иван, Прописивање, изрицање и извршење новчане казне, Међународни научни скуп „Услуге и владавина права“, Крагујевац, 2021.
- Милић Иван, Специфичности прекршајног гоњења према Закону о пореском поступку и пореској администрацији, *Зборник радова Правној факултетџа у Новом Сагу*, 4/2022.
- Pihler Stanko, *Prekršajno pravo*, Novi Sad, 2000.
- Radisavljević Ivana, Subjekti prekršajne odgovornosti u pravu Republike Srbije, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 1/2022.

Распутин Аварзид Васильевич, Незаконный оборот табачной продукции как элемент угрозы региональной экономической безопасности, *Академическая мысль*, № 2 (19) 2022.

Ристивојевић Бранислав, Милић Иван, *Коментар Закона о прекршајима*, Београд, 2023.

Ристивојевић Бранислав, Милић Иван, *Основи прекршајној права*, Нови Сад, 2023.

Stojanović Zoran, *Krivično pravo – Opšti deo*, Београд, 2009.

Ćorović Emir, *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore*, Podgorica, 2021.

Шестак В. А., Сливинская Н. Ю., Особенности борьбы с незаконным оборотом табачной продукции в Ирландии, *Образование и право*, № 7, 2021.

* * *

Закон о дувану, *Службени гласник РС*, бр. 101 од 21. новембра 2005, 90 од 1. октобра 2007, 95 од 17. децембра 2010, 36 од 27. маја 2011, 93 од 28. септембра 2012, 108 од 6. децембра 2013, 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019.

Закон о изменама и допунама Закона о дувану, *Службени гласник РС*, бр. 92 од 27. октобра 2023.

Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник РС*, бр. 80 од 26. новембра 2002, 84 од 5. децембра 2002 – исправка, 23 од 13. марта 2003 – исправка, 70 од 10. јула 2003, 55 од 21. маја 2004, 61 од 18. јула 2005, 85 од 6. октобра 2005 – др. законик, 62 од 19. јула 2006 – др. закон, 61 од 30. јуна 2007, 20 од 19. марта 2009, 72 од 3. септембра 2009 – др. закон, 53 од 29. јула 2010, 101 од 30. децембра 2011, 2 од 13. јануара 2012 – исправка, 93 од 28. септембра 2012, 47 од 29. маја 2013, 108 од 6. децембра 2013, 68 од 3. јула 2014, 105 од 3. октобра 2014, 91 од 5. новембра 2015 – Аутентично тумачење, 112 од 30. децембра 2015, 15 од 25. фебруара 2016, 108 од 29. децембра 2016, 30 од 20. априла 2018, 95 од 8. децембра 2018, 86 од 6. децембра 2019, 144 од 27. новембра 2020, 96 од 8. октобра 2021, 138 од 12. децембра 2022.

Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65 од 25. јула 2013, 13 од 19. фебруара 2016, 98 од 8. децембра 2016 – УС, 91 од 24. децембра 2019 – др. закон, 91 од 24. децембра 2019, 112 од 12. октобра 2022 – УС.

Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 – исправка, 107 од 2. децембра 2005 – исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019.

Уредба о поступку јавног тендера за добијање дозволе за обављање производње дуванских производа, *Службени гласник РС*, број 137 од 24. децембра 2004.

Уредба о мерама за време ванредног стања, *Службени гласник РС*, бр. 31/2020, 36/2020, 38/2020, 39/2020, 43/2020, 47/2020, 49/2020, 53/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 60/2020.

Царински закон, *Службени гласник РС*, бр. 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019 – др. закон, 144 од 27. новембра 2020, 118 од 9. децембра 2021, 138 од 12. децембра 2022.

* * *

Пресуда Основног суда у Г. Милановцу, К 40/18, од 19. 11. 2020. и Пресуда Вишег суда у Чачку, Кж 9/21, од 28. 01. 2021. Извор: *Propisi online* на дан: 6. 11. 2023.
Пресуда Основног суда у Чачку, К. 164/21, од 14. 07. 2021. и Пресуда Вишег суда у Чачку, Кж. 197/21, од 28. 10. 2021. Извор: *Propisi online* на дан: 6. 11. 2023.

* * *

<https://www.srbija.gov.rs/vest/527533/krivicna-prijava-protiv-jedne-osobe-zbog-ne-dozvoljenog-prometa-duvanom.php> на дан: 20. 11. 2023.

Ivan D. Milić
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
I.Milic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-7916-5590

Regarding Specific Provisions of the Tobacco Law

***Abstract:** Persons committing misdemeanors pursuant to the Tobacco Law are prosecuted pursuant to a misdemeanor notice. Should such person be found responsible in the ensuing procedure, the misdemeanor court may sentence him to the most severe fine foreseen in the Misdemeanor Law, as well as in the Tobacco Law. Apart from prescribing misdemeanors, the Tobacco Law also contains other provisions of importance for material and procedural misdemeanor law, as well as the enforcement of misdemeanor law. The subject of this paper are exactly these specific misdemeanor provisions from the Tobacco Law.*

***Keywords:** Misdemeanor Law, Tobacco Law, crime, misdemeanor, fine.*

Датум пријема рада: 18.12.2023.

Датум прихватања рада: 3.1.2024.