УДК 343.11

COBISS.SR-ID 513528757

https://doi.org/10.18485/fb_godisnjak.2019.7

ПРЕУЗИМАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ГОЊЕЊА У ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ

Др Младен Јеличић*, судија
Прекршајни суд у Шапцу

* mladen.jelicic.kaishin@gmail.com

ПРЕУЗИМАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ГОЊЕЊА У ПРЕКРШАЈНОМ ПОСТУПКУ

Сажетак: Аутор разматра инстинктивни преузимања прекршајној гоњења у прекршајном поступку. Након уводних напомена разматрају се у општим цртама карактеристике овлашћених шужилаца у прекршајном поступку: јавној шужиоца, овлашћеној орјана и општејеној. Аутор је анализирао различите начине преузимања прекршајној гоњења од стране наведених овлашћених шужилаца. При томе је указано на поједина несврсисходна законска решења, нејрецизносни и јразнине у законском тексту. Пројусни законодавца, по мишљењу аутора, могу бити коријовани сходном применом Законика о кривичном поступку, који ову материју дејалније рејулише. Међушим, овој активности се мора јажљиво јрисуити, имајући у виду суштинске карактеристике појединих решења у Закону о прекршајима, које се односе на разматрани инстинктивни. У раду је указано и на примену начела помоћи неугој страници у односу на општејеној као овлашћеној шужиоца. Аутор је сјава да би изменама Закона о прекршајима јребало инстинктивни преузимања прекршајној гоњења дејалније рејулисати.

Кључне речи: прекршајни поступак, овлашћени шужилац, преузимање прекршајној гоњења, сходна примена Законика о кривичном поступку, начело помоћи неугој страници.

Уводне напомене

Главни процесни субјекти у прекршајном поступку су: суд, овлашћени тужилац и окривљени. Без обзира на интерактивност ових субјеката у току прекршајног поступка, њихов положај мора бити јасно одређен и утемељен на прецизној разграничености прекршајнопроцесних функција пресуђења, оптужбе и одбране. У доктрини кривичнопроцесног права се истиче да начело одељености кривичнопроцесних функција (начело монофункционалности) значи да је сваки кривичнопроцесни субјект носилац само једне, законом одређене функције у кривичном поступку (Бановић, 2008: 68). Под процесном функцијом подразумева се скуп одређених процесних радњи које су везане за одређеног прекршајно-процесног субјекта (Митровић, 2014: 173). Положај једног процесног субјекта не може се посматрати изоловано у односу на друге процесне субјекте. Степен права и обавеза које процесни субјекти имају у току поступка детерминисан је законском регулативом њиховог положаја и карактеристикама поступка. Ова два фактора одређују делокрут процесних радњи које процесни субјекти могу да предузимају. Процесни субјекти у прекршајном поступку могу да предузимају само радње које су утемељене у Закону о прекршајима¹ и Законнику о кривичном поступку,² који се по одредби члана 99. ЗОП сходно примењује у прекршајном поступку. Прекршајни поступак је по својој структури једноставнији од кривичног, али чињеница да је као основно начело прекршајног поступка предвиђена сходна примена ЗКП, указује да све процесне ситуације које ЗОП није регулисао, или их је непотпуно регулисао, морају бити превазиђене и протумачене сходном применом одредаба ЗКП (Јеличић, 2017: 590).

Закон о прекршајима не познаје појам „овлашћени тужилац“. Одредбом члана 88. ЗОП прописано је оптужно начело, које предвиђа да се прекршајни поступак покреће и води на основу захтева овлашћеног органа или оштећеног или прекршајног налога, у складу са овим законом. Зато се под појмом „овлашћени тужилац“ у прекршајном поступку подразумевају сви правни субјекти који могу поднети захтев за покретање прекршајног поступка и издаваоци прекршајних налога који имају одређене ингеренције у случају подношења захтева за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу (Јеличић, 2018а: 150).

Статус овлашћеног тужиоца у прекршајном поступку није непромењива категорија. У одређеним ситуацијама могућа је промена овлашћеног тужиоца у прекршајном поступку, применом института пре-

1 Закон о прекршајима - ЗОП („Сл. гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16)

2 Законик о кривичном поступку - ЗКП („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/19)

узимања прекршајног гоњења. Да би се разумела суштина супституције овлашћених тужилаца у прекршајном поступку, потребно је указати на основне карактеристике сваког од овлашћених тужилаца.

Основне карактеристике овлашћених тужилаца у прекршајном поступку

Прекршајни поступак је специфична врста казног поступка и из законских одредаба произилази да се може покренути и водити по два основа.³ Први се односи на подношење захтева за покретање прекршајног поступка, што је најчешће у пракси. Други основ за покретање прекршајног поступка темељи се на поднетом захтеву за судско одлучивање о издатој прекршајној налогу.⁴

Својство овлашћеног тужиоца у прекршајном поступку може имати више процесних субјеката. Примарна надлежност за гоњење учинилаца прекршаја припада јавном тужиоцу. По слову ЗОП, јавни тужилац предузима мере ради откривања, проналажења и прибављања потребних доказа за гоњење учинилаца прекршаја и успешно вођење прекршајног поступка пред судом, подноси захтев за покретање прекршајног поступка, жалбу или ванредна правна средства против одлука суда и предузима друге радње на које је овлашћен ЗОП-ом и посебним прописима.⁵ Ингеренције јавног тужиоца протежу се не само на иницирање прекршајног поступка, већ и на период пре подношења захтева за покретање прекршајног поступка. Та фаза би се, по узору на некадашња решења у кривичнопроцесном законодавству, могла назвати *прекршајним процесом*, чиме се имплицира да је реч о радњама које су предузете пре доношења решења о покретању прекршајног поступка од стране прекршајног суда (Јеличић, 2018б: 55). Сваки јавни тужилац и његов заменик овлашћени су за покретање и вођење прекршајног поступка без обзира на територију за коју су месно надлежни у кривичном поступку (Делић и Бајовић, 2018: 181).

Јавни тужилац је стварно надлежан да поступа у прекршајном поступку уколико је поднео захтев за покретање прекршајног поступка.⁶ Ова процесна радња квалификује јавног тужиоца као главног тужиоца без обзира да ли је захтев поднео и оштећени или други надлежан орган.

³ Члан 167. ЗОП

⁴ Чланом 168. став 1. и 2. ЗОП предвиђено је да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу. За ове прекршаје не може се поднети захтев за покретање прекршајног поступка.

⁵ Члан 127. став 2. ЗОП

⁶ Члан 127. став 3. ЗОП

Битна карактеристика положаја јавног тужиоца у прекршајном поступку јесте универзализација функције прекршајног гоњења. Јавни тужилац може поднети захтев за покретање прекршајног поступка за сваки прекршај, док ово овлашћење немају други овлашћени тужиоци. Иако законодавац наглашава његов значај као овлашћеног подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка и могуће странке, јавни тужилац у пракси ретко подноси такав захтев (Вуковић, 2015: 152).

Значајно обележје положаја јавног тужиоца је доминантност начела опортунитета прекршајног гоњења. Закон о прекршајима ниједном одредбом не обавезује јавног тужиоца да покрене или преузме прекршајно гоњење. Зато се у односу на јавног тужиоца у прекршајном поступку не примењује начело легалитета. Од воље јавног тужиоца зависи да ли ће узети учешће у прекршајном поступку, што указује на закључак да је начело опортунитета прекршајног гоњења доминантно начело у односу на јавног тужиоца као процесног субјекта. Јавни тужилац у сваком поједином случају цени да ли је целисходно покренути поступак, за чије су покретање испуњене све правне и стварне претпоставке одређене у закону (Васиљевић, 1981: 122).

У пракси се као овлашћени тужиоци најчешће појављају овлашћени органи за подношење захтева за покретање прекршајног поступка. Сходно одредби члана 179. став 2. ЗОП, то су органи управе, овлашћени инспектори и други органи и организације које врше јавна овлашћења. У цитираној одредби законодавац неоправдано у овлашћене органе сврстава и јавног тужиоца, иако у члану 127. посебно издваја јавног тужиоца као странку у поступку, а у члану 128. друге органе овлашћене за подношење захтева.⁷

Наведени субјекти својство овлашћеног тужиоца имају на основу функционалне надлежности, односно, функционалности овлашћења. Вршење јавних овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени, услов је који опредељује кредибилитет функције овлашћеног тужиоца. Уколико захтев за покретање прекршајног поступка поднесе орган, али за прекршај који не спада у делокруг његових надлежности, такав захтев се одбацује на основу члана 184. став 2. тачка 5. ЗОП, јер је поднет од неовлашћеног органа (на пример, када би Министарство финансија – Пореска управа поднело захтев за покретање прекршајног поступка за прекршај из Закона о безбедности саобраћаја на путевима). Када је за подношење

⁷ Ова недоследност законодавца узроковала је поједина проблематична решења у ЗОП-у, о чему ће више речи бити у наставку.

захтева за покретање прекршајног поступка надлежан други орган, он има сва права која има и јавни тужилац као странка у поступку, осим оних која припадају јавном тужиоцу, као државном органу.⁸

Напошетку, својство овлашћеног тужиоца у прекршајном поступку може имати оштећени. Оштећени је лице чије је какво лично или имовинско право повређено или угрожено прекршајем.⁹ Оправдана су и примењива на прекршајни поступак схватања у теорији кривично-процесног права којима се указује да потпунија дефиниција оштећеног гласи да је у питању физичко или правно лице чије је неко лично или имовинско право извршењем кривичног дела повређено или угрожено, посредно или непосредно (Јекић, 2003: 89).¹⁰ Одредбе члана 180. став 1. и 2. ЗОП прописују да је оштећени овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка увек, осим ако законом није одређено да је за покретање прекршајног поступка искључиво овлашћен орган из члана 179. став 2. овог закона, а оштећени који је поднео захтев за покретање прекршајног поступка има положај странке у поступку.

Оштећени у прекршајном поступку може бити: изворни, секундарни, супсидијарни и паралелни тужилац.

Оштећени има статус изворног тужиоца у прекршајном поступку у случају испуњености два кумулативно предвиђена услова: 1) постојање повреде или угрожавање неког личног или имовинског права и 2) овлашћење да покрене поступак. Примера ради, Врховни касациони суд је на седници Грађанског одељења, одржаној 6. 12. 2016. године, заузео правни став да је ускраћивањем адекватног одговора тражиоцу информације по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹¹ учињена повреда личног права, а да је тражилац информација оштећени и увек овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, без условљавања претходним доказивањем повреде каквог личног или имовинског права. Прекршајни апелациони суд је на седници свих судија 1. 7. 2019. године заузео правно схватање¹² да су удружење грађана и правно лице као тражилац информација увек овлашћени да поднесу захтев за покретање прекршајног поступка по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја и нису условљени доказивањем својства оштећеног у смислу одредбе члана 126. став 1. ЗОП.

8 Члан 128. став 1. ЗОП.

9 Члан 126. став 1. ЗОП.

10 Наведени аутор истиче да законска дефиниција не разликује пасивног субјекта кривичног дела, односно жртву од оштећеног као процесног субјекта.

11 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)

12 Образложење правног схватања Прекршајног апелационог суда доступно је на: <http://pkap.sud.rs/prekrsajni-apelacioni-sud-sednica-2019-07-01-ps.html> (Приступљено 30. 9. 2019. године).

О положају оштећеног као секундарног, супсидијарног и паралелног тужиоца ће бити речи у наставку, јер ово својство оштећени стиче преузимањем прекршајног гоњења.

Преузимање прекршајног гоњења – супституција овлашћеног тужиоца

Начело супституције овлашћеног тужиоца значи да на место једног овлашћеног тужиоца може доћи други. Сви овлашћени тужиоци у одређеним случајевима могу преузети прекршајно гоњење. Примена овог начела одређена је на првом месту законским овлашћењима процесних субјеката, а у једном случају прописаном прекршајном санкцијом за прекршај.

Преузимање прекршајног гоњења од сйране јавног тужиоца

Јавни тужилац може преузети прекршајно гоњење на основу своје процесне функције и овлашћења која му припадају. Поред тога, ЗОП регулише и један специфичан случај. Наиме, прописаност затворске казне за прекршај детерминише овлашћење јавног тужиоца да преузме гоњење од надлежног органа. Надлежни орган који је поднео захтев за покретање прекршајног поступка за прекршај за који је прописана казна затвора, дужан је да о томе обавести надлежног јавног тужиоца, који ће одлучити о преузимању гоњења.¹³ Надлежни јавни тужилац ће о својој одлуци писаним путем обавестити надлежни орган.¹⁴

С обзиром да је јавни тужилац доминантан тужилац у прекршајном поступку, има овлашћење да преузме прекршајно гоњење од овлашћеног органа или оштећеног као тужиоца, подношењем захтева за покретање прекршајног поступка. Своју стварну надлежност јавни тужилац успоставља предузимањем наведене радње, сходно одредби члана 127. став 3. ЗОП. У складу с наведеним је одредба члана 62. ЗКП, која прописује да у поступку који се води по оптужби оштећеног као тужиоца, јавни тужилац има право да до завршетка главног претреса преузме кривично гоњење и заступање оптужбе. У доктрини кривичнопроцесног права се објашњава да јавни тужилац, без обзира што је првобитно сматрао да нема услова за кривично гоњење, те је тиме, односно својим непокретањем кривичног поступка или одустајањем од кривичног гоњења које

¹³ Члан 128. став 3. ЗОП.

¹⁴ Члан 128. став 4. ЗОП.

је започео, омогућио оштећеном да стекне својство супсидијарног тужиоца, увек може поново да се активира у таквом кривичном поступку и преузме кривично гоњење и заступање оптужбе (Шкулић, 2011: 297). Имајући у виду да ово право јавни тужилац има у кривичном поступку, њиме се може користити и у прекршајном поступку.

Преузимање прекршајног гоњења од стиране секундарног тужиоца - овлашћеног органа или оштећеног

Уколико су захтев за покретање прекршајног поступка, поред јавног тужиоца као примарног овлашћеног тужиоца, поднели оштећени или други овлашћени орган, ови процесни субјекти су секундарни тужιοци. Активација њиховог захтева за покретање прекршајног поступка и стицање својства овлашћеног тужиоца условљено је одустанком јавног тужиоца од свог захтева. Одредбом члана 127. став 4. ЗОП, прописано је да ако је јавни тужилац први поднео захтев за покретање прекршајног поступка, поступак ће се водити по његовом захтеву, а наставити по захтеву оштећеног или другог органа надлежног за подношење захтева за покретање поступка ако јавни тужилац одустане од захтева.¹⁵

Битна претпоставка за примену овог члана јесте идентичност животног догађаја који је предмет захтева за покретање прекршајног поступка јавног тужиоца и секундарног тужиоца. Ако се ради о различитим животним догађајима и различитим прекршајима за које се окривљени терети по поднетим захтевима за покретање прекршајног поступка јавног тужиоца и секундарног тужиоца, тада би се водили одвојени прекршајни поступци. Затим, ставом 5. предвиђено је да јавни тужилац, ако одустане од захтева за покретање прекршајног поступка, дужан је да у року од осам дана обавести о томе оштећеног или друго лице овлашћено за покретање поступка, како би наставили поступак. Ако је оштећени или други овлашћени орган за покретање прекршајног поступка већ поднео захтев за покретање поступка, поступак ће се наставити по том захтеву, што предвиђа став 6. наведеног члана. На овај начин, законодавац је предвидео постојање секундарног тужиоца и паралелног захтева за покретање прекршајног поступка у поступку против истог окривљеног, без претераног удубљивања у сврсисходност и могуће последице оваквог решења.

Пре свега, потребно је разликовати две ситуације до којих може доћи у пракси.

¹⁵ Језичким тумачењем норме долази се до закључка да је у питању ситуација када јавни тужилац први поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, а након њега захтев поднесу оштећени или други орган надлежан за подношење захтева.

1) У првом случају, по захтеву за покретање прекршајног поступка јавног тужиоца се формира предмет и покреће прекршајни поступак. Након тога, секундарни тужилац подноси свој захтев за покретање прекршајног поступка који се прилаже списима већ формираног предмета по захтеву јавног тужиоца. Законодавац занемарује да захтев секундарног тужиоца може имати одређене аномалије (на пример, није наведено време или место извршења прекршаја или из чињеничног описа прекршаја не произилази његова правна квалификација) и да се по таквом захтеву не може водити прекршајни поступак.¹⁶ Суд може поступити на два начина у овој ситуацији. По првом, захтев оштећеног или другог овлашћеног органа, поднет када је већ покренут прекршајни поступак по захтеву јавног тужиоца, не може бити предмет испитивања од стране суда. То би значило да суд, услед аномалија у захтеву за покретање прекршајног поступка, мора да донесе ослобађајућу пресуду или обустави прекршајни поступак. Друго решење је да суд испита захтев секундарног тужиоца и тек по извршеној допуни захтева и отклањању недостатака, уколико је за тим било потребе, прихвати захтев као паралелни оптужни акт. Ово решење није прихватљиво када захтев за покретање прекршајног поступка има суштинске аномалије које су разлог за његово одбацивање применом одредбе члана 184. ЗОП (на пример, радња описана у захтеву није прекршај већ кривично дело, постоје основи који искључују одговорност за прекршај окривљеног итд.), односно, када секундарни тужилац не поступи по налогу суда да уреди захтев. Законодавац је превидео да када се покрене прекршајни поступак по захтеву јавног тужиоца више није могућ повратак у претходно стање и да за процесне одлуке поводом неваљаног захтева секундарног тужиоца нема законског основа. Из наведеног произилази закључак да суд мора донети мериторну одлуку поводом захтева секундарног тужиоца који се активира након одустанка јавног тужиоца.

2) У другом случају, након покретања прекршајног поступка по захтеву јавног тужиоца, по захтеву секундарног тужиоца формира се други предмет. У пракси су могуће ситуације да судија којем је предмет додељен у рад нема сазнања да је поводом истог догађаја по захтеву јавног тужиоца покренут прекршајни поступак.¹⁷ Окривљени се не обавештава

16 Одредба члана 183. став 1. ЗОП прописује да кад надлежни суд прими захтев за покретање прекршајног поступка, испитаће да ли постоје услови за покретање прекршајног поступка и одлучити о даљем току поступка.

17 Одредбом члана 49. став 1. Судског пословника („Сл. гласник РС“, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18, 78/18 и 43/19) прописано је да се у циљу обезбеђивања подједнаке оптерећености свих судија у суду, новопримљени предмети најпре разврставају по хитности, врсти поступка, односно правној области, а затим распоређују према

о покретању прекршајног поступка, па се тек приликом његовог саслушања може открити да се против њега воде два истовремена поступка. У овој ситуацији једино решење је спајање прекршајних поступака, применом члана 106. став 1. тачка 1. ЗОП. Прекршајно гоњење се наставља по захтеву јавног тужиоца, у предмету у којем је прво покренут прекршајни поступак, док захтев секундарног тужиоца „мирује“ и активира се у случају одустанка јавног тужиоца.

Највећа аномалија у законском тексту односи се на дуплирање овлашћених тужилаца са својством државног органа. Окривљени би морао да се „брани“ прво од захтева јавног тужиоца, па затим од захтева овлашћеног органа. Тиме се окривљени ставља у неповољан положај, нарушава се његово право на одбрану, угрожава процесна равноправност странака и једнакост оружја као битни елементи права на правично суђење, предвиђени у члану 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода¹⁸ и члану 32. став 1. Устава.¹⁹ Постојеће законско решење је прихватљиво само у односу на оштећеног као секундарног тужиоца.

Обавеза обавештавања о одустанку од прекршајног гоњења или неокретању прекршајног поступка до прекршајног пријави оштећеног

Законодавац је прописао дужност, али није предвидео санкцију за јавног тужиоца који оштећеног или друго лице овлашћено за покретање прекршајног поступка не обавести о одустајању од захтева за покретање прекршајног поступка. Потребно је указати да се у ЗОП-у, поред оштећеног, помиње лице овлашћено за покретање прекршајног поступка, а не и други орган овлашћен за подношење захтева. У ову категорију улазе законски заступници,²⁰ старатељи²¹ и наследници оштећеног, као и правни следбеник правног лица које је престало да постоји у току поступка а имало је својство оштећеног.²² Оправдано је што јавни

астрономском рачунању времена пријема, методом случајног одређивања судије, у складу са утврђеним годишњим распоредом послова.

18 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 - „Сл. лист Србије и Црне Горе - Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - исправка и „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15).

19 Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/06).

20 У случају да оштећени нема процесну способност – навршених 16 година живота.

21 На пример, ако је оштећени лице лишено пословне способности.

22 Основ за овакво резонување је одредба члана 57. став 1. и 2. ЗКП, која се мора применити у овом случају.

тужилац превасходно обавештава оштећеног и наведена лица о одустајању од захтева за покретање прекршајног поступка, а нема обавезу да информише други орган овлашћен да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка за прекршај поводом којег је одустао јавни тужилац. У супротном, два државна органа би учествовала у прекршајном поступку против окривљеног, чиме би дошло до дуплирања тужилаца са својством државних органа, о чему је већ било речи.²³

Идентична ситуација је предвиђена и чланом 128. став 2. ЗОП, где је прописано да ће надлежни орган писаним путем обавестити оштећеног да ли је поднео захтев за покретање прекршајног поступка. Ни у овом случају није предвиђена санкција за нечињење надлежног органа. Нејасно је зашто законодавац није предвидео обавезу надлежног органа да обавести и друга лица овлашћена за покретање поступка, када такву обавезу има јавни тужилац.

Одредбом члана 180. став 6. ЗОП регулисана је обавеза овлашћеног органа да у року од осам дана од дана поднете прекршајне пријаве писмено обавести оштећеног како је поступио са прекршајном пријавом. С обзиром да је чланом 179. став 2. ЗОП јавни тужилац сврстан у овлашћене органе, ова обавеза важи и за њега. Смисао наведених одредаба је да се оштећеном омогући да преузме прекршајно гоњење.

Рокови за преузимање прекршајног гоњења

Закон о прекршајима не регулише на адекватан начин питање рокова за преузимање прекршајног гоњења. Сем дужности овлашћеног органа (и јавног тужиоца) да у року од осам дана обавести оштећеног како је поступио са прекршајном пријавом и дужности јавног тужиоца да у року од осам дана од одустајања од захтева обавести о томе оштећеног или друго лице овлашћено за покретање поступка како би могли наставити поступак, законодавац није прописао рокове у којима се прекршајно гоњење може преузети. Ово питање је значајно јер суд доноси решење

Наведена одредба предвиђа да ако оштећени умре у току рока за давање изјаве о преузимању кривичног гоњења или за подношење предлога за кривично гоњење, односно у току поступка, његов брачни друг, лице са којим живи у ванбрачној или каквој другој трајној заједници живота, деца, родитељи, усвојеници, усвојитељи, браћа, сестре и законски заступник, могу у року од три месеца после његове смрти дати изјаву да преузимају гоњење или поднети предлог, односно дати изјаву да остају при предлогу. Одредбе става 1. овог члана сходно се примењују и на правног следбеника правног лица које је престало да постоји.

23 Примера ради, уколико јавни тужилац одустане од захтева за покретање прекршајног поступка који је поднео за прекршај из Закона о јавном реду и миру („Сл. гласник РС“, бр. 6/16), о својој одлуци ће обавестити оштећено физичко лице а не надлежну полицијску управу Министарства унутрашњих послова која има овлашћење да подноси захтев за исти прекршај, што у пракси најчешће и чини.

о обустави прекршајног поступка када је овлашћени подносилац захтева одустао од захтева пре правноснажности одлуке.²⁴ Међутим, када постоји могућност преузимања прекршајног гоњења, суд не би смео да обуставља прекршајни поступак док се супсидијарни тужилац не изјасни да ли ће наставити прекршајно гоњење.

Основ за овакав закључак произилази из одредаба ЗКП које се морају сходно применити у погледу рокова у којима оштећени може преузети прекршајно гоњење, јер ЗОП ове ситуације није регулисао. С друге стране, ЗКП на више места предвиђа субјективне и објективне рокове у којима оштећени може преузети гоњење. Одредба члана 51. став 1. ЗКП прописује да ако јавни тужилац за кривично дело за које се гони по службеној дужности одбаци кривичну пријаву, обустави истрагу или одустане од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице, дужан је да у року од осам дана о томе обавести оштећеног и да га поучи да може да поднесе приговор непосредно вишем јавном тужиоцу. Ставом 2. истог члана предвиђено је да оштећени има право да поднесе приговор у року од осам дана од дана када је примио обавештење и поуку. Ако оштећени није обавештен, може да поднесе приговор у року од три месеца. Чланом 52. став 2. ЗКП прописано је да је оштећени дужан да се одмах или у року од осам дана од дана када је примио обавештење да јавни тужилац одустаје од оптужбе, а након потврђивања оптужбе, изјасни хоће ли да преузме кривично гоњење и заступа оптужбу, а ако није обавештен – у року од три месеца од дана када је јавни тужилац изјавио да одустаје од оптужбе. Од значаја је и одредба члана 52. став 3. ЗКП, у којој је прецизирано да у случају да се оштећени не изјасни у наведеним роковима или изјави да не жели да преузме кривично гоњење, суд доноси решење о обустави поступка, односно пресуду којом се оптужба одбија. У случају да јавни тужилац није упутио никакво обавештење, оштећеном је на располагању рок од три месеца од дана када је јавни тужилац одустао од гоњења, а ствар је оштећеног да ли ће проверавати како је и када јавни тужилац поступио (Илић et al., 2014: 218).

Јавни тужилац мора да обавести оштећеног о његовим правима,²⁵ а у случају да у наведеним роковима он не преузме прекршајно гоњење, прекршајни поступак се мора обуставити. Као разлог за увођење апсолутног рока од три месеца који истиче без обзира на то да ли је оштеће-

24 Члан 248. став 1. тачка 8 ЗОП.

25 Иако ЗОП у каталогу права која припадају оштећеном (члан 126. став 3) не спомиње обавештавање о одустанку јавног тужиоца и могућности да преузме прекршајно гоњење, ЗКП доста прецизније регулише ово питање. Одредбом члана 50. став 1. тачка 5. ЗКП прописано је да оштећени има право да буде обавештен о одбацивању кривичне пријаве или о одустанку јавног тужиоца од кривичног гоњења, а тачком 7. да има право да буде поучен о могућности да преузме кривично гоњење и заступа оптужбу.

ни обавештен, наводи се да је оштећени некад непознат или да суд нема могућности да га обавести, да он сам треба да се интересује за ток поступка да би могао да користи своје право и да окривљени не треба да остане неограничено у неизвесности о исходу поступка (Васиљевић и Грубач, 2014: 139).

Модалитетни преузимања прекршајног гоњења од стране јавног тужиоца и овлашћеног органа

Постоји више начина за преузимање прекршајног гоњења у зависности од тога који процесни субјект преузима гоњење и у ком тренутку.

Јавни тужилац преузима прекршајно гоњење подношењем захтева за покретање прекршајног гоњења без обзира да ли преузима гоњење за прекршај за који се може изрећи казна затвора, по обавештењу овлашћеног органа или за неки други прекршај. Захтев за покретање прекршајног поступка који је поднео надлежни орган има предност у односу на захтев оштећеног, уколико су оба поднета у исто време. Одредба члана 180. став 4. ЗОП прописује да ако је захтев за покретање поступка поднео овлашћени орган пре него што је по захтеву оштећеног отпочео поступак, поступаће се по захтеву за покретање поступка надлежног органа.

Ради се о једној од варијабила института преузимања прекршајног гоњења. Овлашћени орган подношењем захтева за покретање прекршајног поступка на одређени начин „преузима“ прекршајно гоњење од оштећеног, који је такође поднео захтев с намером да стекне својство овлашћеног тужиоца. Захтев овлашћеног органа има предност само уколико није покренут прекршајни поступак по захтеву оштећеног. Већ је указано да је законодавац без оправданог разлога јавног тужиоца сврстао у овлашћене органе који подносе захтев за покретање прекршајног поступка. Језичким тумачењем цитиране одредбе могло би се закључити да захтев оштећеног по којем је покренут прекршајни поступак има предност и у односу на захтев јавног тужиоца. Међутим, овакво тумачење није оправдано, јер је јавни тужилац доминантан тужилац у прекршајном поступку и може да преузме прекршајно гоњење од других овлашћених тужилаца.

**Модалитетии преузимања прекршајног гоњења
од стране оштећеног**

Оштећени може да преузме прекршајно гоњење на више начина: подношењем захтева за покретање прекршајног поступка и писменом или усменом изјавом да преузима гоњење.

Нејасна је намера законодавца који прописује да се прекршајна пријава оштећеног поднета надлежном органу сматра захтевом за покретање прекршајног поступка ако овлашћени орган сам не иницира покретање прекршајног поступка. У доктрини се правилно указује да прекршајна пријава формално не испуњава услове да се сматра захтевом за покретање прекршајног поступка, јер не садржи податке који се захтевају по члану 181. ЗОП. С друге стране, прекршајна пријава је поднета надлежном органу, а захтев за покретање прекршајног поступка подноси се суду, па се поставља питање како ће се суд у овом случају уопште упознати са прекршајном пријавом да би по њој могао поступати као по захтеву за покретање прекршајног поступка (Делић и Бајовић, 2018: 244, 245).

Законски текст изазива још недоумица. Језичким тумачењем цитиране одредбе члана 180. став 7. ЗОП, долази се до закључка да оштећени не може да преузме прекршајно гоњење од другог овлашћеног органа већ само од јавног тужиоца. Овакво становиште није прихватљиво, па би се законска одредба морала шире тумачити имајући у виду став 3. истог члана, по којем оштећени може поднети захтев за покретање прекршајног поступка уколико то не учини овлашћени орган и став 6. који, као што је већ наведено, прописује обавезу овлашћеног органа да у року од осам дана од дана поднете прекршајне пријаве писмено обавести оштећеног како је поступио са прекршајном пријавом. Из ових разлога, оштећени може преузети гоњење и од надлежног, тј. овлашћеног органа.²⁶ С обзиром да постоји обавеза овлашћеног органа да писмено обавести оштећеног како је поступио са прекршајном пријавом, аналогном применом одредаба ЗОП и ЗКП које се односе на јавног тужиоца, закључује се да постоји обавеза овлашћеног органа да обавести оштећеног и о одустајању од прекршајног гоњења.

Преузимање прекршајног гоњења од оштећеног (или другог овлашћеног лица) подношењем захтева за покретање прекршајног поступка најчешћи је вид преузимања прекршајног гоњења. При томе, ЗОП предвиђа посебне одредбе које се односе на садржину захтева за покретање прекр-

²⁶ Законодавац користи термине овлашћени орган и надлежни орган без икаквог правила, чиме непотребно уноси конфузију у законски текст.

шајног поступка физичког лица као оштећеног.²⁷ Значајно је указати да физичко лице у својству оштећеног може поднети захтев за покретање прекршајног поступка надлежном суду и усмено на записник.²⁸

Оштећени може преузети прекршајно гоњење и усменом изјавом пред судом, уколико је присутан на претресу на којем јавни тужилац одустане од захтева. С обзиром да ЗОП не регулише ову ситуацију, неопходно је применити одредбе ЗКП. Ако јавни тужилац на претресу одустане од прекршајног гоњења, суд ће питати оштећеног да ли преузима прекршајно гоњење.²⁹ Оштећени који се усмено изјасни да преузима прекршајно гоњење може остати при захтеву јавног тужиоца или га променити, односно поднети свој захтев.

Међутим, процесна неактивност оштећеног има за последицу обустављање прекршајног поступка, јер се сматра да он не жели да преузме прекршајно гоњење. Пре свега, оштећени који је упознат са поступком дужан је да одмах по извршеној промени пребивалишта или адресе стана о томе обавести суд.³⁰ На претрес се сходно одредби члана 239. став 2. ЗОП позива и оштећени. Одредба члана 52. став 4. ЗКП предвиђа да ће се сматрати да оштећени неће да настави гоњење ако није присутан на главном претресу а уредно је позван или му се позив није могао уручити због непријављивања суду промене адресе пребивалишта или боравишта. За примену ове одредбе ЗКП у прекршајном поступку неопходно је да је оштећени уредно позван и да је у позиву поучен о последицама недоласка. Затим, да није приступио на претрес и није оправдао свој изостанак. Уколико оштећени није обавестио суд о промени пребивалишта или боравишта, иако се о овој обавези поучава приликом саслушања, таквим поступком је показао незаинтересованост за исход прекршајног поступка. У свим наведеним ситуацијама прекршајни суд би морао да примени цитирану одредбу ЗКП.

Оштећени преузима прекршајно гоњење писменом изјавом када не подноси свој захтев за покретање прекршајног поступка већ остаје при захтеву јавног тужиоца који је одустао од прекршајног гоњења.

Напослетку, оштећени може имати својство паралелног тужиоца, у ситуацији када јавни тужилац или други овлашћени орган одустане од гоњења у односу на одређени прекршај (у случају стицаја прекршаја) или у односу на одређеног окривљеног (у случају саизвршилаштва или неког од облика саучесништва). Тада би оштећени, у складу с наведеним

27 Члан 181. став 4, 5. и 6. ЗОП

28 Члан 181. став 7. ЗОП

29 Члан 52. став 1. ЗКП, видети и члан 180. став 7. ЗОП.

30 Члан 165. став 1. ЗОП. Исту обавезу прописује и одредба члана 55. ЗКП.

одредбама, могао да преузме прекршајно гоњење у односу на одређени прекршај или одређеног окривљеног. У овој ситуацији постоје два овлашћена тужиоца у прекршајном поступку која имају статус паралелних овлашћених тужилаца.

Потребно је указати и да овлашћени орган који је издао прекршајни налог против којег је поднет захтев за судско одлучивање, има својство овлашћеног тужиоца. У случају да одустане од издатог прекршајног налога у току прекршајног поступка, на његово место, по аналогiji с напред наведеним, може ступити оштећени.

Преузимање прекршајног гоњења од оштећеног и начело помоћи неугој странци

Постоји разлика у процесном положају овлашћених тужилаца у прекршајном поступку. Јавни тужилац има највећа овлашћења, што је последица његовог уставног и законског положаја. Овлашћени орган за подношење захтева за покретање прекршајног поступка је ускраћен за права која припадају јавном тужиоцу као државном органу, док оштећени као тужилац поседује најмањи степен овлашћења. Међутим, процесни положај оштећеног као тужиоца је специфичан и по томе што се у односу на њега примењује начело помоћи неугој странци.

Суштина овог начела огледа се у обавези суда да правне субјекте, у односу на које примењује начело, поучи о могућностима предузимања процесних радњи којима остварују своју процесну функцију у поступку, али на начин да тиме сачува своју непристрасност. (Јеличић, 2018в: 233). У доктрини се указује да је неприхватљиво да се ово начело односи на јавног тужиоца или друге органе који обављају функцију прекршајне оптужбе, јер је у њиховој надлежности да откривају и гоне учиниоце прекршаја (Ђоровић, 2015: 85). С друге стране, јединствено је мишљење да се примена овог начела односи на оштећеног који је путем преузимања прекршајног гоњења стекао својство овлашћеног тужиоца, уколико нема пуномоћника. У односу на њега примена начела помоћи неугој странци манифестује се кроз давање поука о положају, правима и дужностима овлашћеног тужиоца, као странке у поступку. Суд ће оштећеног који има право да преузме прекршајно гоњење поучити о начину преузимања гоњења и роковима у којима треба то да учини, о стандардима које мора да испуњава оптужни акт, али и о суштини процесне улоге у коју ступа: терету доказивања и дужности

обезбеђивања доказа чије је извођење предложено, уз указивање на изузетке, када суд може прибавити доказе ако то оштећени као тужилац не може учинити. У односу на овог процесног субјекта, помоћ неурој странци се испољава и у указивању на карактеристике прекршајног поступка, као адверзијалног поступка, и процесног положаја окривљеног, како би оштећени као подносилац захтева у потпуности разумео свој процесни положај у прекршајном поступку (Јеличић, 2018в: 234). У духу анализираних начела је да суд обавести оштећеног да је јавни тужилац или други овлашћени орган одустао од прекршајног гоњења и поучи га о праву да преузме гоњење, начину и роковима у којима то може учинити. Ово је посебно значајно јер ЗОП не прописује рокове у којима оштећени може преузети гоњење већ то чини ЗКП, који се сходно примењује у прекршајном поступку. На овом месту треба указати на битну разлику у погледу процесних субјеката који су дужни да обавесте оштећеног о одустанку овлашћеног тужиоца од гоњења у кривичном и прекршајном поступку. Док у прекршајном поступку ову обавезу приоритетно имају јавни тужилац и у одређеним случајевима овлашћени орган, у кривичном поступку, до потврђивања оптужнице јавни тужилац обавештава оштећеног, а након потврђивања оптужнице то је дужност суда. Потврђивање оптужнице у кривичном поступку може се уподобити доношењу решења о покретању прекршајног поступка. Примена члана 52. став 1. ЗКП у прекршајном поступку намеће прекршајном суду обавезу да обавести оштећеног о одустанку јавног тужиоца или другог овлашћеног органа од прекршајног гоњења. Оваквим поступањем суд примењује начело помоћи неурој странци у односу на оштећеног као овлашћеног тужиоца, који нема пуномоћника.

Закључак

На основу изнетог може се закључити да је законодавац испољио прилично немаран однос према институту супституције овлашћеног тужиоца у прекршајном поступку. Непрецизност законских одредаба, бројне празнине и несврсисходност појединих решења на која је у раду указано, додатно урушавају ионако крхку конструкцију прекршајног поступка. Плурализам процесних субјеката у прекршајном поступку и њихова интерактивност, као неопходан услов за стицање својства овлашћеног тужиоца преузимањем прекршајног гоњења, јесу чиниоци који захтевају да се законски текст много детаљније уреди.

До решења појединих спорних питања могуће је доћи применом ЗКП, који се сходно примењује у прекршајном поступку. Међутим, у овој активности се мора бити опрезан, јер постоји разлика у положају, правима и обавезама појединих процесних субјеката у кривичном и прекршајном поступку. При оваквом стању ствари, у циљу отклањања постојећих аномалија, најцелисходније решење је измена ЗОП-а и прецизније регулисање овог института.

ЛИТЕРАТУРА

- Бановић, Б. (2008). *Кривично процесно право*. Београд: Факултет безбедности и Службени гласник.
- Васиљевић, Т. (1981). *Систем кривичног процесног права СФРЈ*. Београд: Савремена администрација.
- Васиљевић, Т. & Грубач М. (2014). *Коментар Закона о кривичном поступку*. Београд: Пројурис.
- Вуковић, И. (2015). *Прекршајно право*. Београд: Правни факултет.
- Делић, Н., & Бајовић, В. (2018). *Прекршајно право*. Београд: Правни факултет.
- Илић, Г. П., Мајић, М., Бељански, С. & Трешњев, А. (2015). *Коментар Закона о кривичном поступку*. Београд: Службени гласник.
- Јекић, З. (2003). *Кривично процесно право*. Београд: Графичко предузеће „Димитрије Давидовић“.
- Јеличић, М. (2017). „Терет и предмет доказивања у прекршајном поступку и сходна примена Закона о кривичном поступку“. У: *Реформски процеси и појавље 23 (једину дана после) – кривичноправни аспекти*. Златибор – Београд: Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Интермекс, 588-598.
- Јеличић, М. (2018а). Чињенична идентификација прекршаја. *НБП, Журнал за криминалистику и право*, 23(2), 147-166.
- Јеличић, М. (2018б). Прекршајна правна функција полиције. *Безбедност*, 60(1), 48-67.
- Јеличић, М. (2018в). Начело помоћи неурој странци у прекршајном поступку. *Правни записи*, 9(2), 223-238.
- Митровић, Љ. (2014). *Прекршајно право*. Бања Лука: Паневропски универзитет „Апеирон“.
- Ђоровић, Е. (2015). *Прекршајно право ауторизована предавања*. Нови Пазар: Државни универзитет у Новом Пазару.
- Шкулић, М. (2011). *Коментар Закона о кривичном поступку*. Београд: Правни факултет и Службени гласник.

MISDEMEANOR PROSECUTION TAKEOVER IN MISDEMEANOR PROCEEDINGS

Mladen Jeličić, Judge
Misdemeanor Court in Šabac

Summary

The author considers the institute of the takeover of misdemeanor prosecution in misdemeanor proceedings. Following the introductory remarks, the characteristics of the authorized prosecutors in the misdemeanor procedure are discussed in general terms: the public prosecutor, the authorized body and the injured party. The author has analyzed the various ways of taking over the misdemeanor prosecution by the mentioned authorized prosecutors. Some irrelevant legal solutions, inaccuracies and gaps in the legal text were pointed out. In the author's opinion, the legislator's omissions may be corrected by the appropriate application of the Criminal Procedure Code, which regulates this matter in more detail. However, this activity must be approached with care regarding the essential characteristics of the particular offenses in the Law on Misdemeanors related to the institute under consideration. The paper also points to the application of the principle of the help to a party that requires legal assistance in relation to the injured party as an authorized prosecutor. It is the author's view that the amendments to the Law on Misdemeanors should regulate the institute of takeover in misdemeanor prosecutions in more detail.

Keywords: *misdemeanor proceedings, authorized prosecutor, the takeover of misdemeanor prosecutions, related application of the Code of Criminal Procedure, the principle of the help to a party which requires legal assistance.*