

343.222(497.11)

PREKRŠAJNA ODGOVORNOST

Prof. dr Miodrag Jović*

Apstrakt:

Institut odgovornosti je veoma važan institute kaznenog prava shvaćenog u širem smislu, pa, samim tim, i prekršajnog prava kao posebne grane kaznenog prava. Inače, kaznena odgovornost može postojati samo onda ako postoje određena pravila ponašanja, s jedne strane, i nepoštovanje tih pravila ponašanja od pojedinaca ili kolektiviteta, s druge strane.

Ova vrsta odgovornosti nužno predpostavlja postojanje subjekta koji odgovara za nepoštovanje pravila ponašanja (tj. zbog kršenja pravnog propisa kojim je pravilo ponašanja određeno) i subjekta (tj. državnog organa) pred kojim se odgovara i koji izriče i primenjuje sankciju.

S obzirom da prekršaji predstavljaju jednu vrstu kaznenih delikata koje mogu da učine subjekti različitih kategorija, to praktično znači da odgovornosti za učinjene prekršaje podležu subjekti koji poseduju različita svojstva, s tim što se na različite načine određuju osnovi njihove odgovornosti.

Autor je, imajući u vidu najnovija zakonska rešenja, upravo pokušao da u radu koji prezentira ukaže ne samo na različite subjekte prekršajne odgovornosti, već i na različite načine određivanja osnova njihove odgovornosti.

Ključne reči: prekršajno pravo, prekršaji, prekršajna odgovornost, fizičko lice, pravno lice, strano pravno lice, odgovorno lice, preduzetnik.

UVOD

Imajući u vidu da je subjekt prekršajne odgovornosti isti onaj subjekt koji je i učinio prekršaj, dakle, u pitanju je subjekt prekršaja, onda je logično prvo nešto uopšteno reći o pojmu i vrstama subjekata prekršaja.

U teoriji kaznenog prava ustaljeno je mišljenje da samo čovek može biti subjekt kaznenog delikta (posebno je to slučaj kada su u pitanju krivična dela), iako iste posledice koje prouzrokuje čovek (svojim činjenjem ili nečinjenjem) mogu da proizvedu i životinje ili pak prirodne sile. Međutim, takve posledice se ne smatraju posledicama kaznenih delikata (krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja), niti se životinje i prirodne sile mogu smatrati subjektima bilo kog kaznenog delikta,

* Redovni profesor za užu naučnu oblast krivično pravo na Departmanu za pravne nauke Internacionalnog univerziteta u Novom Pazaru, m.jovic@uninp.edu.rs.

pa naravno ni prekršajnog delikta – prekršaja. Ali, zato životinje i prirodna snaga (sila), kao što su npr. voda, vatra, razne vrste energija i sl. mogu biti iskorišćeni kao sredstvo radi izvršenja kaznenog delikta, odnosno prekršaja od strane čoveka. Čovek se kao subjekt prekršajnog delikta - prekršaja može pojaviti neposredno, kao pojedinac ili posredno, kao deo organizacije ili zajednice ljudi koja ima karakter pravnog lica.¹ U tom smislu, subjekt prekršaja može biti čovek kao fizičko lice i organizacija i zajednica ljudi kao pravno lice.

U ranijem periodu razvoja našeg kaznenog prava smatralo se je da je samo fizičko lice moglo biti subjekt svih vrsta kaznenih delikata (tj. krivičnih dela privrednih prestupa i prekršaja), dok su pravna lica bila samo subjekti privrednih prestupa i prekršaja, a ne i subjekti krivičnih dela. Preciznije rečeno, pravna lica nisu tretirana kao učinioci krivičnih dela (tzv. aktivni subjekti), ali su zato mogla biti oštećena krivičnim delom, odnosno da budu pasivni subjekti krivičnog dela. Medjutim, kako je od skora i naše krivično pravo, tj. krivično zakonodavstvo predvidelo odgovornost pravnih lica za krivična dela, to je onda jasno da i pravna lica mogu biti aktivni subjekti krivičnih dela, pa su u tom smislu ova lica izjednačeni sa fizičkim licima.

Inače, teorija kaznenog prava (pre svega krivičnog ali i prekršajnog, odnosno privredno prestupnog) razlikuje *aktivnog subjekta* kaznenog delikta (krivičnog dela, prekršaja i privrednog prestupa) i *pasivnog subjekta* kaznenog delikta. Pa tako, aktivni subjekt prekršaja (ili krivičnog dela) je njegov učinilac, dok je pasivni subjekt lice (fizičko ili pravno) čije je pravo, tj. dobro prekršajem ugroženo ili povređeno. Ova podela subjekta kaznenog delikta, u ovom slučaju prekršajnog delikta – prekršaja, se ređe ističe, posebno u praksi, pa tako kada se kaže subjekt kaznenog delikta (krivičnog dela, prekršaja ili privrednog prestupa), pre svega se misli na aktivnog subjekta kaznenog delikta, što, prema našem mišljenju, nije ispravno.²

Kada je u pitanju odgovornost za prekršaje, posebno koji su to subjekti koji podležu ovoj vrsti odgovornosti, naše sadašnje prekršajno zakonodavstvo je odredbom čl. 17. st. 1. ZOP-a ovo pitanje vrlo precizno regulisao, tako što je predvidelo da za prekršaj mogu odgovarati: fizičko lice, preduzetnik, pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu. Odredbom st. 2. pomenutog člana, zakonodavac je precizno odredio i ko neće odgovarati za prekršaj, a to su: Republika Srbija, teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave i njihovi organi, s' tim što zakonom može biti propisano da će za prekršaj, pod uslovima koji se odnose na odgovornost fizičkog lica (čl. 18. st. 1. ZOP), odgovarati i odgovorno lice u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili organu jedinice lokalne saouprave.

Inače, treba istaći da je, za razliku od sada važećeg, Zakon o prekršajuma iz 2005. godine predvideo da subjekti prekršajne odgovornosti mogu odgovarati

¹ Dorđević, Đ. Prekršajno pravo (sa osnovima privrednoprestupnog prava), Kriminalističko – policijska akademija, Beograd, 2008., str. 43.

² Jović, M., Krivično pravo – opšti deo, Univerzitet u Novom Pazaru, 2011, str. 159.

samo kada je propisom o prekršaju to izričito predviđeno. Ova odredba je, s jedne strane, bila suvišna (s obzirom na to da Zakon o prekršajima ne sadrži pojedine prekršaje, pa je onda logično da se ne može ni zamisliti prekršajna odgovornost bez izričite predviđenosti prekršaja u određenom, dakle, posebnom prekršajnom propisu), dok je, s druge strane, ona predstavljala nužnost, jer se njen izostanak mogao tumačiti, pored ostalog, i kao zamisao, odnosno nastojanje zakonodavca da učini mogućim da za svaki prekršaj, i to bez izuzetka, odgovara svaki subjekat prekršajne odgovornosti, što bi svakako vodilo pravnoj nesigurnosti. Iz tog razloga smatramo da je i dalje neophodno da propisivanje pojedinih prekršaja prati i označavanje konkretnog subjekta prekršajne odgovornosti za odnosni prekršaj.

S' obzirom da odgovornosti za prekršaj podležu subjekti koji imaju različita svojstva, to je Zakon o prekršajima predvideo razlike u pogledu određivanja osnova njihove odgovornosti, kažnjavanja, odnosno primene drugih prekršajnih sankcija. Zbog toga je potrebno bliže odrediti pojmove ovih subjekata, kako bi se u svakom konkretnom slučaju znalo o kom subjektu je reč i kako treba rešavati pitanje prekršajne odgovornosti za svakog od njih ponaosob.

SUBJEKTI PREKRŠAJA I NJIHOVA ODGOVORNOST

1. Fizičko lice i njegova odgovornost

Pojam fizičkog lica. Fizičko lice kao subjekt prekršaja može biti svaki pojedinac (tj. svako fizičko lice) određenog uzrasta koji je učinio prekršaj. U našem prekršajnom zakonodavstvu, a što proizilazi iz smisla odredbe čl. 71. st. 1. ZOP-a, lica mlađa od 14 godina smatraju se decom i ne mogu biti odgovorna za prekršaj, niti se protiv njih može voditi prekršajni postupak, jer se ova lica pravno ne smatraju odgovornim učiniocima prekršaja. Lica starosti od 14 do 18 godina naše prekršajno zakonodavstvo tretira kao maloletnike koji imaju specifični prekršajnopравни položaj, o čemu će biti više reči u delu ovog rada koji razmatra prekršajnu odgovornost maloletnika. Ova kategorija fizičkih lica se razvrstava na mlađe maloletnike (lica od 14 do 16 godina starosti) i starije maloletnike (lica od 16 do 18 godina starosti). Razlike između ove dve podkategorije maloletnika u prekršajnom pravu su posebno uočljive, u odnosu na vrste prekršajnih sankcija koje im se mogu izreći za učinjeni prekršaj, o čemu će kasnije biti više reči. Lica koja su starija od 18 godina prekršajno zakonodavstvo tretira kao punoletna lica, s' tim što ne predviđa kategoriju mlađih punoletnih lica (lica od 18 do 21 godine starosti), onako kako je to učinilo naše krivično zakonodavstvo (čl. 3. st. 4. ZOMUKD).

Fizičko lice predstavlja primarnog i ujedno tzv. „redovnog“ učinioca prekršaja, dakle, ovo lice može biti izvršilac svakog prekršaja, za razliku od pravnog lica. Međutim, kod nekih prekršaja učinilac ne može biti baš svako fizičko lice, već samo ono koje ima određena svojstva što je predviđeno propisom kojim je prekršaj određen. Tu se, naravno, prvenstveno misli na odgovorno lice u (domaćem ili stranom) pravnom licu, odgovorno lice u državnom organu ili organizaciji i na

preduzetnike, koji se pojavljuju (ili se mogu pojaviti) kao subjekti kod većeg broja prekršaja, posebno kod prekršaja iz oblasti privrednog i finansijskog poslovanja ali i kod nekih društvenih delatnosti. Inače, subjekt prekršaja može biti i strano fizičko lice jednako kao i domaće fizičko lice (čl. 31. st. 1. ZOP-a).

Odgovornost fizičkog lica. Odgovornost za prekršaj fizičkog lica zasniva se na krivici, što je isto kao i u krivičnom zakonodavstvu. Naime, da bi fizičko lice bilo odgovorno za učinjeni prekršaj potrebno je da budu ispunjeni određeni uslovi koje je zakonodavac vrlo jasno propisao. To su: da je fizičko lice u vreme izvršenja prekršaja bilo računljivo, da je prekršaj izvršilo sa umišljajem ili iz nehata i da je bilo svesno ili da je bilo dužno i moglo da bude svesno da je takav njegov postupak zabranjen, odnosno protivpravan (čl.18. st. 1. ZOP-a). Unošenje svesti o protivpravnosti kao uslova prekršajne odgovornosti predstavlja novinu Zakona o prekršajima iz 2013. godine, s obzirom na to da je prekršajna odgovornost ranije podrazumevala samo računljivost i umišljaj ili nehat. Odredbom st. 2. pomenutog člana, zakonodavac je takođe predvideo da se, ako u ZOP-u nije drugačije određeno, osnov i uslovi na kojima se zasniva odgovornost fizičkog lica primenjuju i na preduzetnika, odgovorna lica u pravnom licu, državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave. Isto tako, odredbom čl.31. st. 1. ZOP-a zakonodavac je predvideo da strano fizičko lice odgovara za prekršaj jednako kao i domaće fizičko lice, a to znači po istom osnovu i pod istim uslovima.

Treba posebno istaći da je zakonodavac odredbom čl. 72. ZOP-a predvideo jedan izuzetak i omogućio da se zasnjuje odgovornost fizičkog lica za drugog, dakle, odgovornost koja nije lična-individualna. Radi se, naime, o slučajevima u kojima za prekršaj deteta (lice mlađe od 14 godina) koje nije odgovorno, odgovaraju njegovi roditelji, usvojitelj, staratelj ili hranitelj zbog propuštanja dužnog nadzora, koji su navedena lica bila u mogućnosti da vrše a ona to nisu učinila. Isto tako, posebnim zakonom se može propisati da će za prekršaj koji je učinio maloletnik (lice koje je navršilo 14 ali nije 18 godina starosti), pod istim uslovima (tj. kada je izostankom dužnog nadzora omogućeno izvršenje prekršaja od strane maloletnika), odgovarati roditelji, usvojitelj, staratelj ili hranitelj, ali i neko drugo lice npr. vaspitač, nastavnik i dr. za koje je propisana obaveza vršenja nadzora nad maloletnikom, a taj maloletnik učini prekršaj. Sva navedena lica biće kažnjena za prekršaj kao da su ga oni sami, (tj. lično) učinili.

2. Preduzetnik i njegova odgovornost

Pojam preduzetnika. U Republici Srbiji je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima iz 1998. godine prvi put predviđeno da je preduzetnik subjekt prekršaja, odnosno da može odgovarati za prekršaj. Uvođenje preduzetnika u krug subjekata prekršaja, pomenutim zakonom, imalo je smisla s' obzirom da su se preduzetnici kao privredni subjekti već duži vremenski period, pre zvaničnog, pojavljivali u našem pravu. Promenom dotadašnjeg samoupravnog socijalističkog sistema, njihov broj se sve više uvećavao sa tendencijom stalnog rasta, što je svakako

rezultiralo njihovom većom i zapaženijom ulogom u privrednom životu naše zemlje.

Kako naše ranije, tako i naše pozitivno prekršajno zakonodavstvo nema odredbu kojom bi bio definisan sam pojam preduzetnika, te se zbog toga često puta, za potrebe prekršajnog prava, pozajmljuje definicija ovog pojma iz Zakona o preduzećima koji odredbom čl. 1. pojam preduzetnika određuje tako što propisuje da je „preduzetnik fizičko lice koje obavlja delatnost radi sticanja dobiti“. Po ovom zakonu, kao preduzetnik, smatra se i „fizičko lice koje obavlja delatnost slobodne profesije uređenu posebnim propisima, ako je tim propisima tako uređeno“. Čini nam se da ovaj drugi deo definicije nije dovoljno precizan, niti dovoljno jasan. Prvom delu definicije pojma preduzetnika iz Zakona o preduzećima slična je donekle i definicija koju je dao Zakon o privrednim društvima³ u čl. 83., tako što je odredio, da je preduzetnik poslovno sposobno fizičko lice koje obavlja delatnost u cilju ostvarivanja prihoda i koje je registrovano u skladu sa Zakonom o registraciji. Pojedini zakoni (kao što je to npr. Zakon o deviznom poslovanju) preuzimaju rešenja koje je dao Zakon o privrednim društvima i određuje preduzetnika kao fizičko lice koje je registrovano u Republici Srbiji i koje radi sticanja dobiti u vidu zanimanja, obavlja zakonom dozvoljenu delatnost.

Inače, preduzetnik je poseban privredni subjekt, koji se razlikuje od fizičkog lica, iako je i on fizičko lice, s' tim što se više približava položaju pravnog lica, odnosno nalazi se između fizičkog i pravnog lica. Naime, preduzetnik posluje pod imenom fizičkog lica ili poslovnim imenom, a uz ime je obavezan dodatak da se radi o preduzetniku. Preduzetnik (tj. njegova delatnost) se registruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje registracija privrenih subjekata. Međutim, kako je u pitanju fizičko a ne pravno lice, preduzetnik za sve obaveze iz obavljene delatnosti odgovara celokupnom imovinom, što ga odvaja od položaja privrednih društava.

Odgovornost preduzetnika. Sa aspekta prekršajne odgovornosti, kada su u pitanju preduzetnici, treba poći od činjenice da se u prekršajnom zakonodavstvu i praksi već duže vreme pravi razlika između odgovornosti kojoj podleže svako fizičko lice kod, tzv. opštih prekršaja (*delicta communia*) i odgovornosti fizičkih lica sa posebnim svojstvima za, tzv. posebne prekršaje (*delicta propria*). To je razlog zašto ZOP naročito reguliše odgovornost preduzetnika (ali i odgovornog lica u pravnom licu). U tom smislu je naš zakonodavac odredbom čl. 29. ZOP-a predvideo da preduzetnik odgovara za prekršaj koji učini pri vršenju svoje (registrovane) delatnosti. Ova odredba treba da otkloni izvesne nedoumice o tome po kom osnovu treba procenjivati odgovornost preduzetnika: da li kao kod svakog fizičkog lica (tj. po opštem osnovu), ili kao lice koje ima registrovanu delatnost (tj. po posebnom osnovu). Naravno, preduzetnik će u tom smislu odgovarati kao lice koje ima registrovanu delatnost, odnosno po posebnom osnovu. Ali, s' obzirom da je preduzetnik fizičko lice, u pogledu njegove odgovornosti za prekršaj važe i opšta pravila o prekršajnoj odgovornosti, tako da je za njegovu odgovornost, pored izvršenja prekršaja, potrebno još da je bio uračunljiv, da je prekršaj izvršio sa

³ „Službeni glasnik RS“ br. 36/2011.

umišljajem ili iz nehata i da je bio svestan ili da je bio dužan i mogao da bude svestan da je takav njegov postupak zabranjen, što proizilazi iz odredbe čl. 18. st. 2. u vezi st. 1. istog člana ZOP-a.

Međutim, iako je preduzetnik fizičko lice, on se ne može izjednačiti sa običnim fizičkim licem, zbog posebnog položaja koji proizilazi iz njegove registrovane delatnosti. To se posebno može videti u slučaju prestanka registrovane delatnosti. Naime, prestanak te delatnosti ne znači automatski i nepostojanje odgovornosti preduzetnika za učinjeni prekršaj pa, samim tim, i nemogućnost vođenja prekršajnog postupka protiv njega.⁴

3. Pravno lice i njegova odgovornost

Pojam pravnog lica. Pored fizičkog lica, kao subjekta prekršaja, pa preme tome, i subjekta odgovornosti, zakonodavac je predvideo i pravno lice. Pravno lice predstavlja kolektiv ili zajednicu ljudi (sa određenim stepenom organizacije) koja obavlja određenu dozvoljenu delatnost (odnosno koja ostvaruje, postiže određeni cilj) i kojoj pravni poredak priznaje svojstvo pravnog subjekta. Dakle, pravno lice čine dva funkcionalno povezana elementa. Prvi je personalno subjektivni element koji se manifestuje u vidu stvorene zajednice ljudi (tj. udruženih ljudi u kolektivitet) radi postizanja, ostvarenja cilja pravnog lica, kao i imovina pravnog lica koja se odvajaju od imovine članova kolektiviteta, tj. zajednice. Drugi element je pretežno formalno-pravne prirode i manifestuje se u vidu priznanja određenom subjektu svojstvo pravnog subjekta. Imati svojstvo pravnog subjekta znači biti nosilac prava, obaveza i odgovornosti. Prema tome, da bi subjekt bio nosilac prava i obaveza kao pravno lice, potrebno je da ga kao takvog prizna pravni poredak, a to praktično znači, potrebno je da pravno lice bude osnovano na zakonom propisan način, tj. da se upiše u odgovarajući registar. Zbog toga se za pravno lice i vezuje specijalna pravna sposobnost, koja se razlikuje od opšte pravne sposobnosti fizičkog lica.

Sam pojam pravno lice nije baš adekvatan, s' obzirom na činjenicu da su i ostali subjekti u pravu pravni subjekti, međutim, smatra se da je ovaj pojam zadržan u pravu da bi označio antitezu fizičkom licu – čoveku kao pojedincu. Inače, pojam pravnog lica je širi od pojma privrednog društva (tj. preduzeća), koji poznaje Zakon o privrednim društvima, predviđajući da je privredno društvo (ortačko društvo, komanditno društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo), dok je pravno lice ono lice koje se osniva osnivačkim aktom pravnih i (ili) fizičkih lica radi obavljanja delatnosti radi sticanja dobiti.

Treba, takođe, pomenuti da je zakonodavac predvideo da subjekt prekršaja, pored domaćeg može biti i strano pravno lice, ako je prekršaj učinjen na teritoriji Republike Srbije a strano pravno lice ima poslovnu jedinicu ili predstavništvo u

⁴ Prestankom delatnosti preduzetnika ne prestaje prekršajna odgovornost proistekla iz te delatnosti (Vid. Viši prekršajni sud, Beograd, Prž. br. 13313/10 od 13. aprila 2010).

našoj zemlji, ili je prekršaj učinjen prevoznim sredstvom stranog pravnog lica, ako propisom kojim je prekršaj regulisan nije nešto drugo predviđeno (čl. 31. st. 2. ZOP-a).

Imajući u vidu specifičnu prirodu pravnog lica (domaćeg i stranog), s' obzirom da se radi o kolektivitetu, odnosno zajednici ljudi, onda je jasno da pravno lice kao takvo ne može da izvrši radnju prekršaja, ali ono čini prekršaj radnjama svojih organa, tj. svih zaposlenih u njemu, zbog čega je i izloženo prekršajnoj odgovornosti.

Odgovornost pravnog lica. Naše ranije prekršajno zakonodavstvo (zakonodavstvo do donošenja Zakona o prekršajima iz 2005. godine) je prekršajnu odgovornost pravnih lica uspostavilo na principima objektivne odgovornosti, da bi Zakon o prekršajima iz 2005. godine ovu odgovornost zasnovao na krivici, ali koja se ne utvrđuje kod samog pravnog lica kao takvog, već se izvodi („pozajmljuje“) iz krivice lica koje je postupalo u ime pravnog lica (odgovorno lice, organ upravljanja ili ovlašćeno lice). Naime, pravno lice je odgovaralo za prekršaj samo ako je do njegovog izvršenja došlo preduzetom skrivljenom radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora od strane organa upravljana ili odgovornog lica, ili skrivljenom radnjom drugog lica koje je u vreme izvršenja prekršaja bilo ovlašćeno da postupa u ime pravnog lica (čl. 17. st. 4. Zakona o prekršajima iz 2005. godine). Očigledno je da je ovakvim rešenjem učinjen vrlo značajan pomak u što doslednijem sprovođenju principa subjektivne odgovornosti za prekršaje, ne samo kada su u pitanju fizička lica kao učinioci, već i kada se radi o prekršajima pravnih lica kod kojih je problem subjektivne odgovornosti mnogo komplikovaniji.

Najnovijim, zakonskim rešenjem (tj. rešenjem datim u Zakonu o prekršajima iz 2013. godine koji je stupio na snagu 01. marta 2014. godine), odgovornost pravnih lica je, po ugledu na rešenje iz Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, detaljnije razrađena u odnosu na sva ranija rešenja, mada je najslićije rešenju koje je dato u Zakonu o prekršajima iz 2005. godine. Naime, kao i u Zakonu o prekršajima iz 2005. godine, predviđena je izvedena subjektivna odgovornost pravnog lica, tako što je zakonodavac odredbom čl. 27. st. 1. sada važećeg ZOP-a predvideo da je „pravno lice odgovorno za prekršaj učinjen radnjom ili propuštanjem dužnog nadzora organa upravljanja ili odgovornog lica ili radnjom drugog lica koje je u vreme izvršenja prekršaja bilo ovlašćeno da postupa u ime pravnog lica“. Iz citirane odredbe st. 1. može se zaključiti da se odgovornost pravnog lica zasniva na pretpostavljenoj krivici ovog lica koje odgovara za postupke osoba iz kruga upravljača (sa kojima se celo pravno lice može poistovetiti) i postupke lica ovlašćenih da zastupaju pravno lice, čija se nedozvoljena ponašanja „pripisuju“ pravnom licu, dok se njihova svest i volja (primenom pravne fikcije) smatraju izrazom svesti i „voljom“ pravnog lica.⁵ Očigledno je da je u delu propisane odgovornosti pravnog lica za prekršaj (st. 1.) zakonodavac prihvatio stavove teorije identifikacije (tzv. teorija *alter ego*).

⁵ Mrvić – Petrović, N., Zakon o prekršajima – predgovor, Izd. “Savremena administracija”, Beograd, 2013., str. 15.

Takođe, sadašnji zakonodavac je, za razliku od prethodnog, otišao dalje u predviđanju i razradi prekršajne odgovornost pravnih lica, tako što je odredbom st. 2. gore navedenog člana ZOP-a propisao da je pravno lice odgovorno za prekršaj kada organ upravljanja donese protivpravnu odluku ili nalog kojim je omogućeno izvršenje prekršaja ili odgovorno lice naredi licu da izvrši prekršaj, kao i onda kada fizičko lice izvrši prekršaj usled propuštanja odgovornog lica da nad njim vrši nadzor ili kontrolu. Na ovakvu odluku zakonodavca verovatno su uticali slučajevi iz prakse (kojih nije mali broj) u kojima se dešavalo da za izvršeni prekršaj odgovora samo fizičko ili odgovorno lice u pravnom licu, dok je pravno lice izbegavalo odgovornost, iako bi se (iz okolnosti slučaja) moglo zaključiti da je vršenje prekršaja upravo deo poslovne politike ili pak posledica propusta u organizaciji pravnog lica.⁶ S' obzirom da je zakonodavac povezo odgovornost pravnog lica sa njegovom organizacionom strukturom i poslovnom politikom, on je odredbom st. 2. praktično odgovornost pravnog lica dopunio elementima modela autonomne (samostalne) subjektivne odgovornosti (što nije učinjeno kada je u pitanju odgovornost pravnih lica za krivična dela?!). Prema modelu samostalne, autonomne odgovornosti, pravno lice se svojom odgovornošću odvaja od krivice odgovornog lica u njemu ili svog zastupnika. Krivica, bolje reći, odgovornost pravnog lica se zasniva na propuštanju da se preduzmu razumne i moguće mere za sprečavanje izvršenja prekršaja (kao što su donošenje protivpravnih odluka kojima se omogućava izvršenje prekršaja, naređenje fizičkom licu od strane odgovornog lica da izvrši prekršaj ili propuštanje vršenja nadzora, odnosno kontrole od strane odgovornog lica i sl.)

S' obzirom da je prekršajna odgovornost pravnog lica samostalna, odnosno nezavisna od krivice pojedinca (tj. fizičkog ili odgovornog lica), zakonodavac je odredbom čl. 27. st. 3. ZOP-a predvideo mogućnost uspostavljanja odgovornosti pravnog lica i u slučajevima: kada se ne može odrediti ko je odgovorno lice ili postaje određene (pravne ili stvarne) smetnje za utvrđivanje njegove odgovornosti, kada je protiv odgovornog lica prekršajni postupak obustavljen ili je ovo lice oslobođeno od odgovornosti⁷, s' tim što prethodno moraju da budu ispunjeni uslovi iz st. 2. navedenog člana, što je u potpunosti u skladu sa Preporukom Komiteta ministra Saveta Evrope P(88) iz 1999. godine pod naslovom „Odgovornost preduzeća sa statusom pravnih lica za prestupe učinjene u poslovanju“.

Isto tako, zakonodavac je predvideo da odgovornost fizičkog ili odgovornog lica u pravnom licu za učinjeni prekršaj, krivično delo ili privredni prestup ne isključuje odgovornost pravnog lica za prekršaj (čl. 27. st. 4. ZOP).

⁶ Isto.

⁷ Odgovorno lice treba da bude oslobođeno od odgovornosti u skladu sa dredbom čl. 250. ZOP, a to su slučajevi: 1) ako delo za koje se tereti po propisu nije prekršaj; 2) ako postoje okolnosti koje isključuju prekršajnu odgovornost okrivljenog (u ovom slučaju odgovornog lica, prim. M.J.) i 3) ako nije dokazano da je okrivljeni (u ovom slučaju odgovorno lice, prim. M.J.) učinio prekršaj za koji je protiv njega podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Po ugledu na određena rešenja koja su predviđena u Zakonu o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, zakonodavac je propisao da u slučaju prestanka postojanja pravnog lica u toku prekršajnog postupka prestaje i njegova odgovornost za prekršaj, sa izuzetkom da će onda za prekršaj odgovarati pravni sledbenik, naravno, ukoliko takav postoji. Takođe se, ako je pravno lice prestalo da postoji nakon pravnosnažno okončanog prekršajnog postupka, izrečena prekršajna sankcija može izvršiti i prema pravnom sledbeniku (čl. 28. st. 1. i 2. ZOP). Smisao ove odredbe je da se spreče zloupotrebe uočene u praksi, kojih je bilo u ne tako malom broju, kada se statusnim izmenama pravnog lica, u stvari, pokušava da izbegne odgovornost tog lica i praktično onemogući izrcanje i izvršenje prekršajnih sankcija.

Kada je u pitanju pravno lice, zakonodavac je predvideo da ovo lice može da odgovara za prekršaj i kada se nalazi u stečaju (čl. 28. st. 3. ZOP), s' tim da je prekršaj učinjen pre otvaranja ili u toku samog stečajnog postupka. S' obzirom da se pravno lice, kada je u stečaju, nalazi u položaju dužnika koji ne može da realizuje svoja dugovanja prema poveriocima, zakonodavac je propisao da se takvom pravnom licu ne može izreći kazna. Međutim, zakonodavac je ostavio mogućnost da se pravnom licu u stečaju za učinjeni prekršaj mogu izreći samo zaštitna mera oduzimanje predmeta i oduzimanje imovinske koristi, iako se zaštitne mere mogu izreći samo uz kaznu, opomenu ili vaspitnu meru (čl. 53. st. 2. ZOP). Očigledno je da se ovde radi o izuzetku kojeg je zakonodavac predvideo odredbom čl. 53. st. 3. ZOP, pa je tako moguće izreći zaštitnu meru samostalno (dakle, i kad sankcije iz st. 2. nisu izrečene), ako je takva mogućnost propisana, što je, kako smo videli, zakonodavac i učinio odredbom čl. 28. st. 3. ZOP.

Pored odgovornosti domaćih pravnih lica, zakonodavac je, kao što je već rečeno, predvideo i odgovornost stranih pravnih lica koja je sada važećim Zakonom o prekršajima proširena u smislu što ova lica odgovaraju ne samo kada imaju svoje predstavništvo u našoj zemlji, nego i onda kada je prekršaj učinjen motornim vozilom tog (stranog) pravnog lica na teritoriji naše zemlje. Na ovaj način su dovedena u ravnopravni položaj domaća pravna lica, u odnosu na strana pravna lica kada vrše prevozničku delatnost, s' obzirom da prethodnim zakonskim rešenjima takva mogućnost nije postojala, tako da se u ovakvim slučajevima kažnjavalo jedino strano fizičko lice, odnosno vozač koji je izvršio prekršaj.

4. Odgovorno lice i njegova odgovornost

Pojam odgovornog lica. Odgovorno lice predstavlja posebnu kategoriju subjekta prekršaja u našem prekršajnom pravu. Iako se radi o opšteprihvaćenom pojmu u našem pravu, pojedine pravne grane (odnosno zakoni koji predstavljaju njihove izvore) različito određuju pojam odgovornog lica.

Tako, sadašnji Zakon o prekršajima (mada je i prethodni to učinio na sličan način) definiše odgovorno lice kao lice kome su u pravnom licu povereni određeni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada, kao i lice koje u

državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave vrši određene dužnosti (čl. 30. st. 1.). Čine se da je definicija pojma odgovornog lica, koju je dao Krivični zakonik kompleksnija i savremenija, posebno najnovija definicija ovog pojma koja je data u izmenama Krivičnog zakonika iz decembra meseca 2012. godine, prema kojoj se pod odgovornim licem u pravnom licu smatra lice koje na osnovu zakona, propisa ili ovlašćenja vrši određene poslove upravljanja, nadzora ili druge poslove iz delatnosti pravnog lica, kao i lice kome je faktički povereno obavljanje tih poslova. Odgovornim licem smatra se i službeno lice kad su u pitanju krivična dela kod kojih je kao izvršilac označeno odgovorno lice, a u ovom zakonu nisu predviđena u glavi o krivičnim delima protiv službene dužnosti, odnosno kao krivična dela službenog lica (čl. 112. st. 5.). Takođe, i privrednoprestupno zakonodavstvo (tj. Zakon o privrednim prestupima) sadrži definiciju odgovornog lica, ali je ona zastarela s' obzirom da koristi pojmove i termine koji su pripadali ranijem periodu u razvju našeg društveno-političkog sistema (tj. političkom sistemu socijalističkog samoupravljanja).

Kao subjekt prekršaja smatra se i odgovorno lice u stranom pravnom licu koje je u potpunosti izjednačeno sa odgovornim licem u domaćem pravnom licu.

Odgovornost odgovornog lica. Odgovorno lice u pravnom licu, kao pojedinac čija se krivica može utvrđivati, odgovara za učinjeni prekršaj po principu subjektivne odgovornosti, kao i svako drugo fizičko lice kada učini prekršaj. Dakle, pošto je odgovorno lice fizičko lice, za njegovu prekršajnu odgovornost potrebno je da je u vreme izvršenja prekršaja bilo uračunljivo, da je prekršaj učinilo sa umišljajem ili iz nehata i da je bilo svesno ili je bilo dužno i moglo da bude svesno da je takav njegov postupak zabranjen, odnosno da nije dozvoljen. Ovo posebno dolazi do izražaja u slučajevima kada se kao pravno lice pojavljuje državni organ, organ teritorijalne autonomije i organ lokalne samouprave, koji po Zakonu o prekršajima ne mogu biti odgovorni za prekršaj. Ali, kao što je u ranijem izlaganju pomenuto, zakonodavac je ostavio mogućnost da za prekršaj može odgovarati odgovorno lice u navedenim organima, ako je to propisano zakonom i pod uslovima koji važe za odgovornost fizičkih lica koji su predviđeni odredbom čl. 18. ZOP-a. Dakle, odgovornost odgovornog lica u državnom organu, organu teritorijalne autonomije i organu lokalne samouprave može biti zasnovana samo na osnovu zakona, ali ne i drugog propisa (uredbe ili odluke), kao što je to slučaj sa odgovornošću odgovornih lica u drugim pravnim licima.

U praksi se, ipak, najčešće (gotovo po pravilu) dešava da za isti prekršaj odgovaraju i pravno i odgovorno lice. Međutim, bez obzira na to, odgovornost pravnog lica nije uslov za odgovornost odgovornog lica, i obrnuto. Naime, iako ove dve vrste prekršajne odgovornosti (tj. odgovornost pravnog lica i odgovornost odgovornog lica), po pravilu, teku paralelno i utvrđuju se u istom postupku, a s' obzirom da u praksi odgovorno lice može neposredno izvršiti prekršaj u okviru svojih poslova i ovlašćenja, onda su moguće situacije da za prekršaj odgovara samo odgovorno lice (kao uostalom što i samo pravno lice može odgovarati za prekršaj, npr. u slučaju kada odgovorno lice umre ili je neuračunljivo). Zakonodavac je sve to

imao u vidu te je odredio granice takve samostalne odgovornosti odgovornog lica, tako što je odredbom čl. 30. st. 3. ZOP-a propisao da odgovornost odgovornog lica ne prestaje zato što mu je prestao radni odnos u pravnom licu, državnom organu ili organu jedinice lokalne samouprave. Takođe, istom odredbom je propisano da odgovornost odgovornog lica ne prestaje ako je pravno lice prestalo da postoji, pa je usled toga nastala nemogućnost da se oglasi odgovornim za prekršaj.

Zakonodavac je odredbom čl. 30. st. 2. ZOP-a predvideo da odgovorno lice neće odgovarati za prekršaj koji je izvršilo po naređenju njemu pretpostavljenog, s' obzirom da se radi o jednom od osnova koji isključuje postojanje odgovornosti za prekršaj. O ovom osnovu biće više reči u delu rada koji govori o osnovima koji isključuju odgovornost za prekršaj.

5. Odgovornost saučesnika za prekršaj

Iz izlaganja o saučesništvu videli smo da je ovaj institut regulisan na sličan način kao i u krivičnom pravu, pa je u tom smislu i prekršajno zakonodavstvo predvidelo tri oblika saučesništva (tj. saizvršilaštvo, podstrekavanje i pomaganje) od kojih poslednja dva oblika čine tzv. saučesništvo u užem smislu. Iz ovoga proizilazi da postoje i tri vrste saučesnika: saizvršilac, podstrekač i pomagač koji, svako na svoj način, učestvuju u ostvarenju prekršaja. Očigledno različita uloga saučesnika u ostvarenju prekršaja nametnula je i pitanje njihove odgovornosti, preciznije, pitanje da li saučesnici odgovaraju po opštim pravilima o odgovornosti ili se pak radi o nekim posebnim pravilima koja važe samo za odgovornost saučesnika.

Kada je u pitanju prekršajna odgovornost saučesnika, prekršajno zakonodavstvo, kao i krivično, prihvatilo je teoriju limitirane akcesarnosti, pa je u tom smislu i zakonodavac predvideo posebna pravila kojima se određuju granice odgovornosti saučesnika, tako što je odredbom čl. 26. st. 1. ZOP-a propisao da su podstrekač i pomagač odgovorni u granicama svog umišljaja, dok je saizvršilac odgovoran za prekršaj u granicama svog umišljaja i nehata. U svemu ostalom važe opšta pravila koja važe za odgovornost koja je subjektivna i individualna. Subjektivna odgovornost znači da se odgovornost saučesnika zasniva na krivici, odnosno da je u vreme izvršenja prekršaja saučesnik bio uračunljiv, da je postupao sa umišljajem ili iz nehata i da je bio svestan ili je bio dužan i mogao biti svestan da je takav njegov postupak zabranjen. Individualna odgovornost podrazumeva da saučesnici lično i samostalno odgovaraju za svoje postupke. To dalje znači, da odgovornost jednog saučesnika ne zavisi od odgovornosti izvršioca (tj. fizičkog realizatora) prekršaja, niti od odgovornosti drugih saučesnika.

Dakle, iz zakonskog određenja granice prekršajne odgovornosti saučesnika proizilazi da je za odgovornost saizvršioca (kao i u slučaju izvršioca) dovoljno njegovo nehatno postupanje, ako propisom o prekršaju nije određeno da će odgovarati (pa, naravno, i biti kažnjen) samo ako je umišljajno postupao, dok će saučesnici u užem smislu (tj. podstrekač i pomagač) odgovarati samo ako su

postupali u granicama svog umišljaja. To znači da je umišljaj jedini oblik krivice na kojem se zasniva prekršajna odgovornost saučesnika u užem smislu (tj. podstrekača i pomagača).

Prema tome, odgovornost saučesnika, posebno podstrekača i pomagača, se zasniva na dva principa. Prvi princip se svodi na to, da svako od saučesnika odgovara u granicama svoga umišljaja i da iznad toga ne može više. Drugi princip se svodi na to, da svako od saučesnika odgovara do granice ostvarenog od strane izvršioca, ali ne i ispod toga. To su, u stvari, dve granice odgovornosti saučesnika – gornja i donja.

Kada je u pitanju kažnjavanje saučesnika za učinjeni prekršaj, zakonodavac je odredbom čl. 26. st. 2. ZOP-a predvideo da se, za razliku od saizvršioca i podstrekača, pomagač može blaže kazniti. Prethodni zakonodavac je takvu mogućnost predviđao i za podstrekača. Prilikom odlučivanja o tome da li ima osnova za ublažavanje kazne pomagaču, sud će uzeti u obzir samu prirodu prekršaja, ali i način i okolnosti pod kojima je pomaganje izvršeno. Inače, zakonodavac je predvideo da se saizvršilac kažnjava kaznom koja je propisana za učinjeni prekršaj. Isto tako, propisano je da se podstrekač i pomagač kažnjavaju kao da su sami učinili prekršaj, dakle, isto kao i izvršilac.

ZAKLJUČAK

Iz napred izloženog jasno se vidi da prekršajnoj odgovornosti podležu subjekti različitih svo-jstava, s tim što se na različite načine odredjuju osnovi njihove odgovornosti. U tom smislu odgovornost fizičkih lica zasniva se na krivici, što je potpuno isto kao i u krivičnom zakonodavstvu. Naime, krivica je odre djena na isti način kao u Krivičnom zakoniku, preko sledećih obeležja: uračunljivosti, svesti o protivpravnosti i nehata i umišljaja, kao posebnih oblika krivice, čime je ispravljena manjkavost krivice iz ranijeg, tj. prethodnog zakonskog rešenja u kome nije bila sadržana svest o protivpravnosti dela. U potpunjavanje pojma krivice omogućilo je da se uvažavaju opravdane primedbe teorije i prakse koje su se odnosile na drugačije regulisanje razloga isključenja krivice (stvarna i pravna zabluda) u krivičnom i prekršajnom zakonodavstvu, čime je izbegnuta dosadašnja protivrečnost da neotklonjiva pravna zabluda isključuje krivicu učinioca (težeg) krivičnog dela, a da to ne čini kada je u pitanju učinilac (lakšeg) prekršajnog dela.

Inače, sa odgovornošću fizičkog lica, u pogledu osnova odgovornosti i drugih uslova pod kojima se ona zasniva, izjednačena su odgovorna lica (u pravnom licu, državnom organu ili organizaciji) i preduzetnici (tzv. fizička lica u širem smislu, odnosno fizička lica sa posebnim svojstvima). Sada važeći Zakon o prekršajima naročito reguliše odgovornost odgovornog lica u pravnom licu i preduzetnika. Kao poseban subjekt prekršaja, odgovorno lice može prekršaj izvršiti neposredno u okviru svojih poslova i ovlašćenja, pa su zato zakonom predviđene granice takve samostalne odgovornosti odgovornog lica u pravnom licu. Pomenuti Zakon je, takodje, izričito regulisao osnov odgovornosti za preduzetnika koji

odgovara za prekršaje učinjene u vršenju registrovane delatnosti. Iako je ova odredba deklarativnog karaktera, ona treba da otkloni nedoumice koje se odnose na pitanje po kom osnovu (opštem ili posebnom) treba procenjivati odgovornost prduzetnika, tj. da li njegovu odgovornost treba procenjivati kao kod svakog fizičkog lica ili kao lica koje ima registrovanu delatnost.

Novim, odnosno sada važećim Zakonom o prekršajima detaljno je regulisana i odgovornost pravnog lica, i to po ugledu na rešenja iz Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela i privrednoprestupnog prava. Odgovornost pravnog lica se, naime, temelji na pretpostavljenoj krivici pravnog lica s obzirom da ovo lice odgovara za postupke osoba koja pripadaju krugu njegovih upravljača sa kojima se celo pravno lice može poistovetiti (teorija *alter ego*) i postupke lica ovlašćenih da zastupaju pravno lice. Dakle, u pitanju je tzv. izvedena subjektivna odgovornost pravnog lica. Međutim, odgovornost pravnog lica nije ni potpuno izvedena, tj. zavisna odgovornost. Ona je dopunjena elementima modela autonomne subjektivne odgovornosti. Prema tom modelu, pravno lice se svojom odgovornošću odvaja od krivice svog odgovornog lica, odnosno svog zastupnika, tako da se više ne može desiti (kao što se to ranije dešavalo) da za izvršeni prekršaj odgovara samo fizičko ili odgovorno lice u pravnom licu, dok je pravno lice izbegavalo odgovornost, iako bi se iz okolnosti slučaja moglo zaključiti da je vršenje prekršaja deo poslovne politike ili posledica propusta u organizaciji pravnog lica. Proizilazi, dakle, da se krivica pravnog lica može zasnivati i na propustima tog lica da preduzme razumne i moguće mere za sprečavanje izvršenja prekršaja (npr. donošenje protivpravnih odluka ili naredjenje fizičkom licu da vrši prekršaj, ili propusti u vršenju efikasnog nadzora nad propisanim obavljanjem poslova). Inače, autonomna odgovornost pravnog lica, s obzirom da je nezavisna od krivice pojedinaca (fizičkog, odnosno odgovornog lica), može se uspostaviti i u slučajevima kada krivica fizičkog, odnosno odgovornog lica nije utvrđena, ili je isključena, ili se sa sigurnošću ne može utvrditi koje lice ima svojstvo odgovornog lica.

Odgovornost stranih pravnih lica proširena je, tako da sada ona odgovaraju ne samo kada imaju svoje predstavništvo u Republici Srbiji nego i onda kada je prekršaj učinjen motornim vozilom tog stranog pravnog lica na teritoriji Srbije. Na ovaj način su dovedena u ravnopravni položaj domaća pravna lica u odnosu na strana pravna lica kada vrše prevozničku delatnost, što ranije nije bio slučaj. Naime, prema ranijem zakonskom rešenju nije postojao način da strano pravno lice u ovakvim situacijama odgovara za prekršaj, već se jedino kažnjavalo strano fizičko lice (tj. vozač) koje izvrši prekršaj.

Literatura:

Đorđević, Đ., Prekršajno pravo (sa osnovima privrednoprestupnog prava), Kriminalističko – policijska akademija, Beograd, 2008.

Jović, M., Krivično pravo – opšti deo, Univerzitet u Novom Pazaru, 2011.

Mrvić – Petrović, N., Zakon o prekršajima – predgovor, Izd. "Savremena administracija", Beograd, 2013.

MISDEMEANOR RESPONSIBILITY**PhD Miodrag Jovic****Abstract:**

Institut responsibility is a very important institute of criminal law understood in a broad sense, so, consequently, misdemeanor law as a separate branch of the criminal law. Otherwise, criminal liability can exist only if there are certain rules of conduct, on the one hand, and non-compliance of these rules of behavior of individuals or collectives, on the other hand.

This kind of accountability necessarily presupposes the existence of an entity that is responsible for the non-compliance behavior (ie. For violations of legal regulations which rule of conduct specified) and the subject (ie. A state body) in front of which corresponds to that imposed the sanction applied.

Since the violations are one type of criminal offenses that might do the operators of different categories, this means that liability for the infringements subject to entities that possess different properties, with what is determined in different ways based on their responsibilities.

He is the author, taking into account the most up legal solutions, just tried it in a paper presented to indicate not only the different entities of misdemeanor responsibility, but also the different ways of determining the basis of their responsibilities.

Key words: misdemeanor law violations, misdemeanor liability, natural person, legal entity, foreign legal entity, the responsible person, entrepreneur.