

*Nikola Vuković**

ZAŠTO SU ODREĐENE ODREDBE O VANREDNIM PRAVNIM LEKOVIMA U ZAKONU O PREKRŠAJIMA NEUPOTREBLJIVE – PRIMER POVREDE PRAVA NA ODBRANU

Apstrakt: U radu su analizirane određene odredbe o vanrednim pravnim lekovima u Zakonu o prekršajima. Utvrđeno je da bi njihova primena u praksi napravila niz teško savladivih prepreka. Rad je koncipiran kroz praćenje imaginarnog slučaja iz ugla pravnosnažno osuđenog u prekršajnom postupku. U pokušaju primene vanrednih pravnih lekova iz Zakona o prekršajima otkriva se njihova neupotrebljivost. Posebno, razobličavaju se razmere neusklađenosti između Ustava i Zakona o Ustavnom sudu sa jedne strane, i odredbi Zakona o prekršajima koje se odnose na razlog za ponavljanje prekršajnog postupka – „Povreda Ustavom zajemčenog prava koja je utvrđena odlukom Ustavnog suda“,¹ sa druge strane. Zaključuje se da odredbe o vanrednim pravnim lekovima u Zakonu o prekršajima, imaju takve nedostatke koji ih čine nedelotvornim pravnim sredstvima.² U cilju lakše preglednosti, rad je izložen u dva odvojena dela. Svaki deo se odnosi na jedan vanredni pravni lek. Delovi su izloženi u tezama. Teze nemaju podnaslove. Čitaocu se predočava da okrivljeni u prekršajnom postupku može da bude osuđen bez znanja da se protiv njega uopšte vodio prekršajni postupak. Saznanje o tome dobija uručenjem presude. Kroz rad, upozna se čitalac sa mogućnostima koje takvom okrivljenom stoje na raspolaganju prilikom pobijanja presude. Na kraju čitalac stiče neodređeni osećaj nesigurnosti. Prekršaj se „može desiti“ i njemu.

Ključne reči: prekršajni postupak; zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka; zahtev za zaštitu zakonitosti; ustavna žalba; nedelotvorno pravno sredstvo.

* Tužilački saradnik u Višem javnom tužilaštvu u Novom Sadu i doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu, nikola5tm@yahoo.com

1 Vidi čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP.

2 U Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava govori se o pravu na delotvorni pravni lek, a ne delotvorno pravno sredstvo. (Vidi čl. 13. Konvencije). Ipak, nećemo obrazlagati razliku između pojmova pravni lek i pravno sredstvo. U radu ćemo upotrebljavati izraz pravno sredstvo, pre svega zato što ćemo govoriti o ustavnoj žalbi koja svakako nije pravni lek.

1. POVREDA USTAVOM ZAJEMČENOG PRAVA KAO RAZLOG ZA PONAVLJANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA

U čl. 285. st. 1. Zakona o prekršajima³ propisani su razlozi zbog kojih se može podneti zahtev za zaštitu zakonitosti.⁴ Za razliku od Zakonika o krivičnom postupku,⁵ ovaj pravni lek se u prekršajnom postupku ne može podneti ako je odlukom povređeno ili uskraćeno ljudsko pravo ili sloboda okrivljenog, koje je zajemčeno Ustavom ili Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dodatnim protokolima, a to je utvrđeno odlukom Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Naime, ZKP povredu Ustavom ili Evropskom konvencijom zajemčenog prava smatra razlogom za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti, dok ZOP ovu povredu propisuje kao razlog za ponavljanje prekršajnog postupka.⁶

Uzima se za primer da okrivljeni u prekršajnom postupku smatra da mu je povređeno pravo na odbranu. Čl. 93. st. 1. ZOP navodi da se okrivljenom, pre donošenja odluke, mora dati mogućnost da se izjasni o činjenicama i dokazima koji ga terete i da iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist, osim u slučajevima predviđenim zakonom. U čl. 93. st. 3. ZOP piše da se odluka u prekršajnom postupku može doneti i bez saslušanja okrivljenog, ako ne dođe, a uredno je pozvan, ili u određenom roku ne da pisanu odbranu, a njegovo saslušanje nije nužno za utvrđivanje činjenica koje su od važnosti za donošenje zakonite odluke. Treba primetiti da se odluka može doneti bez saslušanja okrivljenog i ako je uredno pozvan, a ne dođe, kao i ako nije dao pisanu odbranu. Dakle, prekršajni sud može osuditi okrivljenog koji uopšte i ne zna da je protiv njega u toku prekršajni postupak, jer čl. 185. ZOP („Rešenje o pokretanju prekršajnog postupka“) ne obavezuje sud da rešenje o pokretanju prekršajnog postupka dostavi okrivljenom,⁷ a čl. 93. st. 3. ZOP, koji se cinično zove „Pravo na odbranu“ propisuje da se odluka u prekršajnom postupku može doneti i bez saslušanja okrivljenog. Ukoliko se pak pomisli da okrivljeni mora da zna da se protiv njega vodi prekršajni postupak, čim je izvršena uredna dostava, pošto se za donošenje odluke bez saslušanja okrivljenog traži da je on uredno pozvan, a da nije došao te da nije opravdao izostanak, ili da je pozvan da iznese pisanu odbranu u određenom roku, pa u tom roku propusti da iznese pisanu odbranu, čime se podrazumeva da je poziv okrivljenom za iznošenje pisane odbrane takođe uredan, ukazaćemo na sledeće – ako je dostava uredna ne podrazumeva se da okrivljeni zna da se protiv njega vodi prekršajni postupak, tako da je prvi

3 Sl. glasnik RS, br. 65/2013.

4 U pitanju su dva razloga: povreda zakona ili drugog propisa o prekršaju i primena zakona za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima. (Čl. 285. ZOP).

5 Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

6 Čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP.

7 Rešenje o pokretanju prekršajnog postupka ne dostavlja se ni podnosiocu zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. (čl. 185. st. 3. ZOP) – Tako M. Dimitrijević /2013/: Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, u: *Nova rešenja za unapređenje efikasnosti prekršajnog postupka*, Beograd, str. 20.

„kontakt/upoznavanje“ okrivljenog sa činjenicom da se protiv njega vodi prekršajni postupak, ništa drugo do uručenje presude kojom se oglašava odgovornim.⁸ Naime, ukoliko se na adresi gde se dostavljanje ima izvršiti niko ne zatekne, u poštanskom sandučetu ili pribijeno na vrata ostaviće se obaveštenje da lice (u ovom slučaju okrivljeni) treba da pismeno preuzme u sudu u roku od 15 dana od pokušnog dostavljanja.⁹ Po proteku ovih 15 dana, pismeno će se istaći na oglasnoj tabli i internet stranici suda,¹⁰ a 8 dana nakon isticanja pismena na ovaj način smatraće se da je dostavljanje „izvršeno“. Dakle, u pitanju je fikcija o izvršenom urednom dostavljanju. U takvoj situaciji, žalba okrivljenog na prvostepenu presudu zbog povrede prava odbrane,¹¹ upućena Prekršajnom apelacionom sudu je zapravo besmislena, jer pravo odbrane (iz čl. 93. ZOP) nije povređeno, te će žalbeni sud ovu žalbu odbiti kao neosnovanu.

Nakon toga, okrivljeni na raspolaganju ima vanredne pravne lekove. Međutim, na podnošenje *Zahteva za zaštitu zakonitosti* nije ovlašćen,¹² a čak i kad bi osuđeni podneo inicijativu za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti, RJT ne bi imalo osnova da izjavi ovaj pravni lek. U čl. 285. ZOP („Podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti“) propisano je da su razlozi za podnošenje ZZZ: 1) Povreda zakona ili drugog propisa o prekršaju i 2) primena zakona za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Zakon nije povređen, podsećamo na čl. 93. ZOP, a ni ZOP nije oglašen neustavnim.

Drugi vanredni pravni lek je *zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka*. U čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP („Razlozi za ponavljanje prekršajnog postupka“), propisano je da se prekršajni postupak završen pravnosnažnom odlukom može ponoviti ako je Ustavni sud u postupku po ustavnoj žalbi utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog

8 Čl. 249. ZOP se zove „Presuda kojom se okrivljeni oglašava odgovornim“. Pandan ovoj vrsti presude u krivičnom postupku je osuđujuća presuda (čl. 424. ZKP – „Osudjujuća presuda“), kao presuda kojom se optuženi oglašava krivim (tako u čl. 424. st. 1. ZKP). Drugim rečima, ZKP govori o oglašavanju krivim, a ZOP o oglašavanju odgovornim.

9 Čl. 160. st. 1. ZOP – „Dostavljanje odsutnom licu“.

10 U čl. 160. st. 2. ZOP se umesto veznika „ili“ upotrebljava veznik „i“ u delu koji govori da će se pismeno istaći na oglasnoj tabli suda i internet stranici organa postupka. Dakle, ukoliko pismeno bude samo istaknuto na oglasnoj tabli suda, ali ne bude istaknuto na internet stranici organa postupka, dostavljanje se ne bi smatralo urednim. Treba ipak, dodati da se obaveza isticanja vezuje za postojanje „tehničkih uslova“ (piše – „ako za to postoje tehnički uslovi“). Međutim, danas, gotovo svaki sud, ima oficijelnu internet stranicu, a takođe se uvodi i portal (Portal sudova Srbije) na kom će građanima biti omogućeno da prate tok sudskog predmeta. U takvoj situaciji, teško da bi se „moglo pozivati na nepostojanje tehničkih uslova“. O obavezama isticanja pismena i na oglasnoj tabli suda i na internet stranicu govori i S. Marinković /2013/: *Odredbe o dostavljanju u novom Zakonu o prekršajima*, u: *Nova rešenja za unapređenje efikasnosti prekršajnog postupka*, Beograd, str. 42.

11 Čl. 264. st. 2. tač. 4. ZOP („ili je u toku prekršajnog postupka povredio pravo odbrane“). Inače zanimljivo je da se čl. 93. ZOP zove „Pravo na odbranu“, a da se u čl. 264. st. 2. tal. 4. ZOP govori o „pravu odbrane“.

12 Čl. 285. st. 2. ZOP ovlašćuje isključivo Republičkog javnog tužioca na podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti.

ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u prekršajnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke po okrivljenog. Zaključuje se da okrivljeni (u datom momentu) ne može (nema osnov) da izjavi ni ovaj pravni lek.

U čl. 170. st. 1. Ustava¹³ i čl. 82. Zakona o Ustavnom sudu,¹⁴ propisano je kad se može izjaviti *ustavna žalba*. Prema čl. 82. Zakona o Ustavnom sudu (isto i čl. 170. Ustava), ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu. Utvrđuje se da je u opisanoj situaciji moguće podnošenje ustavne žalbe. Rok za izjavljivanje ustavne žalbe je 30 dana od dana dostavljanja pojedinačnog akta kojim je povređeno ili uskraćeno Ustavom zajemčeno pravo.¹⁵ Ukazuje se na čl. 33. Ustava („Posebna prava okrivljenog“), gde se u st. 4. navodi da svako ko je okrivljen za krivično delo, a dostupan je sudu, ima pravo da mu se sudi u njegovom prisustvu i ne može biti kažnjen, ako mu nije omogućeno da bude saslušan i da se brani, zatim u st. 5., da svako kome se sudi za krivično delo ima pravo da iznosi dokaze u svoju korist, ispituje svedoke optužbe i da zahteva da se pod istim uslovima kao svedoci optužbe, u prisustvu okrivljenog ispituju svedoci odbrane. Ključno je da čl. 33. st. 8. utvrđuje da sva prava koja ima okrivljeni za krivično delo, shodno zakonu i u skladu sa njim, ima i fizičko lice protiv koga se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo. Na ovom mestu, podseća se, zašto su navedena prava, ujedno i minimalna prava koja (može da) ima i okrivljeni u prekršajnom postupku. Čl. 33. Ustava se u bitnoj meri oslanja na čl. 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava („Pravo na pravično suđenje“)¹⁶. Čl. 6. st. 2. Konvencije govori o optužbi za krivično delo, a st. 3. propisuje minimalna prava okrivljenog za krivično delo, među kojima je u tački d. „pravo da ispituje svedoke protiv sebe ili da postigne da se oni ispituju i da se obezbedi prisustvo i saslušanje svedoka u njegovu korist pod istim uslovima koji važe za one koji svedoče protiv njega“.¹⁷ U pogledu pitanja da li prava iz čl. 6. Konvencije uživa okrivljeni u prekršajnom postupku, a ne samo okrivljeni¹⁸ za krivično delo, ukazuje se na *merila iz predmeta Engel* koja je utvrdio Evropski sud za ljudska prava u Strazburu (Engel i drugi protiv Holandije, od 08.06.1976. godine). Naime, da bi se smatralo da se radi o „optužbi za krivično delo“, potrebno je da je utvrđeno prisustvo bilo kojeg¹⁹ od

13 Sl. glasnik RS, br. 98/2006.

14 Sl. glasnik RS, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US i 40/2015.

15 Čl. 84. st. 1. Zakona o Ustavnom sudu.

16 Tekst Konvencije – http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/163_ekljp_-_tekst_konvencije.pdf

17 Ovo pravo posebno se apostrofira, zbog odredbe čl. 93. st. 3. ZOP – donošenja odluke a da okrivljeni uopšte i nije saslušan, a kamoli bilo šta drugo.

18 Konvencija govori o „optuženom“.

19 Naznačeni kriterijumi su alternativni, a ne kumulativni. Potrebno je utvrditi prisustvo bilo kojeg. Tako u presudi ESLJP Ezeh i Connors protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 2003. godine. M. Bonačić

sledeća *tri merila*: 1) kvalifikaciji dela kao krivičnog u unutrašnjem pravu; 2) prirodi dela i 3) prirodi i stepenu težine moguće kazne.^{20, 21} U presudi ESLJP *Öztürk protiv Nemačke* od 21.02.1984. godine²² utvrđeno je da beznačajna težina dela sama po sebi ne mora nužno značiti da delo ne spada u polje primene čl. 6. Konvencije, te da „krivična“ priroda ne mora uvek zahtevati određen stepen težine.²³ Smatra se da je treće merilo možda i presudno kod utvrđivanja da niz prekršaja (naročito u saobraćaju), imajući u vidu sankcije poput kazne zatvora u trajanju do 60 dana te zaštitnih mera koje nameću ozbiljna ograničavanja osuđenom, potpadaju u polje primene čl. 6. Konvencije.²⁴ Tako je u jednom predmetu Evropski sud za ljudska prava utvrdio da se radi o „krivičnoj“ kazni, a u pitanju je bila kazna zatvora u trajanju do jednog meseca.²⁵ Na kraju ovog osvrta upućuje se i na izričit stav iz presude *Öztürk protiv Nemačke*, kojom je utvrđeno da okrivljeni za saobraćajni prekršaj uživa prava iz čl. 6. Konvencije.^{26, 27}

Zatim, u čl. 89. st. 2. *Zakona o Ustavnom sudu* propisano je da kada Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu podnosioca, može poništiti pojedinačni akt (presudu), može zabraniti dalje vršenje radnje ili odrediti preduzimanje druge mere ili radnje kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajemčenih prava i sloboda i odrediti način pravičnog zadovoljenja podnosioca. Nesumnjivo da će Ustavni sud, kad utvrdi da je pojedinačnim aktom (presudom), povređeno pravo garantovano Ustavom, ovakvu presudu poništiti i odrediti donošenje nove odluke od strane prekršajnog suda.²⁸ Na ovom mestu, na kratko, ukazuje se i na pitanje da li Ustavni sud može poništavati odluke redovnih sudova. Ovo zapravo i nije pitanje, već rešena stvar. Prvo je *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu*

i M. Rašo /2012/: Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, № 21, str. 443.

20 Vidi D. Vitkauskas i G. Dikov /2013/: *Zaštita prava na pravično suđenje prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava*, Strazbur, str. 18.

21 Na „merila Engel“ poziva se i Ustavni sud R. Srbije u Odluci br. UŽ. 1285/2012 od 26.03.2014. godine.

22 Tekst presude – [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57553#%22itemid%22:\[%22001-57553%22\]](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57553#%22itemid%22:[%22001-57553%22]).

23 D. Vitkauskas i G. Dikov, *op. cit.*, str. 19.

24 Naime, i u R. Hrvatskoj (zakonodavstvo slično našem), se smatra da razgraničenje prekršaja i kaznenih dela (krivičnih dela) nije jasno sprovedeno. Ukazuje se da postoje kaznena dela za koja nije predviđena kazna zatvora, ali i da postoje prekršaji za koje je propisana kazna zatvora od 90 dana. Vidi M. Bonačić i M. Rašo, *op. cit.*, str. 441. Navedeni autori ukazuju da se u R. Hrvatskoj, prema merilima Engel, mnogi prekršaji mogu smatrati kaznenim delima u smislu čl. 6. Evropske konvencije. (str. 444).

25 D. Vitkauskas i G. Dikov, *op. cit.*, str. 21.

26 Bilo bi u suprotnosti sa ciljem i svrhom čl. 6. Konvencije ako bi državama bilo omogućeno da izdvoje iz oblasti obuhvaćene ovim članom čitavu kategoriju prekršaja isključivo zato što ih smatraju delima od malog značaja. Vid. presudu ESLJP *Öztürk protiv Nemačke* – <http://www.bgcentar.org.rs/presude-odluke-evropskog-suda-za-ljudska-prava/>

27 Nije na odmet ukazati da i autori u R. Srbiji smatraju je odredbe Zakona o prekršajima kao i veliki broj drugih prekršaja potrebno posmatrati u svetlu Konvencije i odluka ESLJP. Tako M. Tugar /2013/: *Osnovna načela prekršajnog postupka, Primena novih odredbi u Zakonu o prekršajima*, Beograd, str. 34.

28 U stvari, radilo bi se o Prekršajnom apelacionom sudu (vidi dalje).

iz 2011. Godine,²⁹ čl. 89. Zakona o Ustavnom sudu izmenio na taj način, što je propisao da Ustavni sud ne može poništiti sudsku odluku,³⁰ a zatim je Ustavni sud doneo Odluku br. I Uz – 97/2012 od 20.12.2012. godine³¹ kojim je utvrdio da je odredba čl. 89. Zakona o Ustavnom sudu izmenjena čl. 33. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu, a kojom su sudske odluke izuzete od poništavanja, u slučaju usvajanja ustavne žalbe, neustavna. Skraćeno rečeno, Ustavni sud će poništiti sudsku odluku ako je njom povređeno Ustavom garantovano pravo, i učinio je to i Odlukom br. UŽ. 1285/2012 od 26.03.2014. godine³² kada je poništio presudu Apelacionog suda u Nišu br. KŽ. 2334/11 od 07.10.2011. godine i odredio da navedeni sud donese novu odluku.^{33, 34}

Nakon što Ustavni sud poništi odluku Prekršajnog apelacionog suda³⁵, i odredi da ovaj sud donese novu odluku, okrivljeni može po čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP da zahteva ponavljanje prekršajnog postupka. Nalazi se da je potpuno izlišno obrazlagati besmisao ovakvog rešenja. Ipak, ukazali bi još i na čl. 171. st. 1. Ustava gde se navodi da je svako dužan da poštuje i izvršava odluku Ustavnog suda,³⁶ kao i na čl. 166. st. 2. Ustava kojim je propisano da su odluke Ustavnog suda konačne, izvršne i opšteobavezujuće, a posebno na čl. 171. st. 2. Ustava koji predviđa da Ustavni sud, kada je to potrebno, svojom odlukom uređuje način njenog izvršenja. Dakle, Ustavni sud poništi odluku Prekršajnog apelacionog

29 Sl. glasnik RS, br. 99/2011.

30 „... može poništiti pojedinačni akt osim sudske odluke...“.

31 Vidi Odluku br. I Uz – 97/2012 od 12.07.2012. godine – <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/> (pristupljeno 3.12.2015. godine – internet stranica Ustavnog suda Republike Srbije – baza sudske prakse).

32 Vidi Odluku br. UŽ. 1285/2012 od 26.03.2014. godine – <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/> (pristupio 03.12.2015. godine – internet stranica Ustavnog suda Republike Srbije – baza sudske prakse).

33 Pitanje odnosa odluke Ustavnog suda prema presudi redovnog suda, rešeno je na sličan način i u R. Hrvatskoj, gde je Ustavni sud ovlašćen da shodno čl. 76. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, ukine odluku (sudsku presudu) kojom je povređeno ustavom zajemčeno pravo, a shodno čl. 76. st. 2. istog zakona, vraća predmet na ponovni postupak, organu koji je doneo akt kojim je povređeno ustavom zajemčeno pravo. Tekst zakona vidi – http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustavni_zakon_o_ustavnom_sudu. Slično i u čl. 95. st. 2. Zakona o Saveznom Ustavnom sudu SR Nemačke (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht). Tekst Zakona vidi – <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html#BJNR002430951BJNE011802305>.

34 Inače, u periodu od 1991. godine do 2014. godine Savezni Ustavni sud SR Nemačke, po izjavljenim ustavnim žalbama, ukinuo je 2978 sudskih odluka. – Jahresstatistik 2014 (Aufgehobene Gerichtsentscheidungen seit 1991) – Podaci sa oficijelne internet stranice Saveznog Ustavnog suda SR Nemačke – <http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2014/gb2014/A-IV-5.html>.

35 Ako je do povrede Ustavom zajemčenog prava došlo pred prvostepenim sudom, Ustavni sud će samo poništiti odluku drugostepenog suda, kako bi taj sud u ponovnom postupku, po izjavljenom pravnom sredstvu otklonio učinjenu povredu. Tako u Odluci br. I Uz – 97/2012 od 12.07.2012. godine, str. 3.

36 U čl. 31. st. 1. Zakona o Saveznom Ustavnom sudu SR Nemačke navodi se da odluke Saveznog ustavnog suda obavezuju sve savezne organe i organe pokrajina kao i sve sudove i druge organe javne vlasti.

suda i odredi da donese novu odluku po izjavljenom pravnom sredstvu (žalbi na prvostepenu presudu), a onda Prekršajni apelacioni sud odbije da to učini, jer čeka da „kažnjeni“ kako ga ZOP naziva, podnese zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka sudu koji je doneo prvostepenu odluku. I to nije sve, već će prvostepeni sud da odbaci zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka, ako je podnet dve godine od dana pravosnažnosti odluke povodom koje se traži ponavljanje postupka (vid. dalje). Na kraju ove teze, obrazlaže se situacija do koje će doći kad Ustavni sud poništi odluku Prekršajnog apelacionog suda. Naime, Prekršajni apelacioni sud treba da donese novu odluku po izjavljenoj žalbi na prvostepenu presudu. U žalbi je istaknuta povreda prava na odbranu, u smislu čl. 264. („Bitne povrede prekršajnog postupka“) st. 2. tač. 4. ZOP.³⁷ Međutim, kao što je već utvrđeno, pravo na odbranu, u smislu čl. 93. ZOP nije povređeno. Dakle, Prekršajni apelacioni sud ne može da usvoji žalbu izjavljenu zbog povrede prava na odbranu (koju povredu je utvrdio Ustavni sud), jer je ZOP „omogućio“ prvostepenom sudu da postupi na način koji nije u skladu sa Ustavom,³⁸ a ZOP nije oglašen neustavnim. Ispravnim se smatra sledeće: Prekršajni apelacioni sud će se, odlučujući po izjavljenoj žalbi, pozvati na čl. 18. Ustava („Neposredna primena zajemčenih prava“) st. 1. gde se navodi: „Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno se primenjuju.“; i doneće presudu kojom se usvaja žalba i prvostepenu odluku će preinačiti ili ukinuti.³⁹

Sledeća nerazumnost (ukoliko prihvatimo nepostupanje Prekršajnog apelacionog suda po Odluci Ustavnog suda, već po ZOP) je odredba čl. 281. st. 3. ZOP, gde se kaže da se zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka ne može podneti po proteku roka od dve godine od dana kada je odluka povodom koje se traži ponavljanje postupka postala pravosnažna. U čl. 281. st. 2. ZOP se navodi da se zahtev za ponavljanje postupka iz razloga predviđenih u čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP podnosi u roku od 60 dana od dana kada je stranka saznala za postojanje činjenica i okolnosti iz čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP. Drugim rečima, kada stranka, koju isti taj član (281. ZOP) u stavu 1 naziva „kažnjeni“, a u stavu 2. „stranka“, primi odluku Ustavnog suda kojom je utvrđeno da joj je povređeno pravo zajemčeno Ustavom, ima rok od 60 dana u kome može podneti zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka. Međutim ovo je subjektivni rok, a u čl. 281. st. 3. ZOP je propisan objektivni rok, a to je dve godine od dana kada je odluka⁴⁰ povodom koje se traži ponavljanje postupka postala pravosnažna. Uzmimo za primer Odluku Ustavnog suda koju smo naveli za primer ovlašćenja Ustavnog suda da poništi presudu redovnog suda (Odluka br. Už. 1285/2012 od 26.03.2014. godine). U tom predmetu, ustavna žalba je podneta 22.02.2012. godine, a odluka Ustavnog suda po toj žalbi je doneta 2 godine i 1 mesec kasnije. Realno sagledavanje situacije u pogledu obima

37 Sud je u toku prekršajnog postupka povredio pravo odbrane.

38 Vid. čl. 6. Konvencije.

39 Sva je prilika da će sud presudu preinačiti, na taj način što će obustaviti prekršajni postupak na osnovu čl. 248. st. 1. tač. 6. ZOP – nastupanje apsolutne zastarelosti.

40 U našem slučaju presuda.

posla koje ima Ustavni sud, konkretno broja izjavljenih ustavnih žalbi, ukazuje da jednostavno nije moguće odlučiti u kraćem roku.^{41, 42} Sumirano, u primeru rada (sa povredom prava na odbranu u prekršajnom postupku), ukoliko bi Ustavni sud usvojio žalbu i poništio presudu Prekršajnog apelacionog suda i odredio da ovaj sud donese novu odluku po izjavljenoj žalbi na prvostepenu presudu, po čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP, „kažnjeni“ bi trebalo da podnese zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka, pri čemu bi se trebao ponoviti prvostepeni postupak, a ne postupak pred žalbenim sudom. Takav zahtev za ponavljanje prekršajnog postupka bi prekršajni sud morao da odbaci kao neblagovremen, jer će po pravilu odluka Ustavnog suda biti doneta 2 godine nakon što je presuda u prekršajnom postupku postala pravosnažna. Podsetimo, da se to sve dešava u situaciji, kada Prekršajni apelacioni sud mora da postupi po žalbi izjavljenoj na prvostepenu presudu, a shodno odluci Ustavnog suda.

Razlog zbog čega je ZOP „Povredu Ustavom zajemčenog prava koja je utvrđena odlukom Ustavnog suda“ predvideo kao razlog za ponavljanje prekršajnog postupka, a ne kao ZKP kao razlog za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti, jeste pitanje *zastarelosti*, konkretno apsolutne zastarelosti. Zastarelost ne može da nastupi u ponovljenom postupku.^{43, 44} Ukazuje se da ukoliko Vrhovni kasacioni sud usvoji zahtev za zaštitu zakonitosti RJT (jedini ovlašćeni podnosilac) u prekršajnom postupku, može preinačiti presudu na taj način što će obustaviti prekršajni postupak na osnovu čl. 248. st. 1. tač. 6. ZOP (nastupanje apsolutne zastarelosti).⁴⁵ Međutim,

-
- 41 U 2013. godini formirano je 11654 nova predmeta ustavnih žalbi. Nadalje, u 2013. godini, Ustavni sud je imao u radu ukupno 24791 predmet imajući u vidu nerešene predmete iz ranijih godina. Od toga 96 % svih predmeta u radu Ustavnog suda činile su ustavne žalbe – ukupno 23755 predmeta, a tokom 2013. godine rešeno je 8013 predmeta po ustavnim žalbama. – Pregled rada Ustavnog suda u 2013. godini, str. 2., Beograd, 2014. godina.
- 42 Ukazaćemo, mada nije tema rada, i na broj ustavnih žalbi (Verfassungsbeschwerde) pred Saveznim Ustavnim sudom SR Nemačke (Bundesverfassungsgericht). U 1951. godini, kada je osnovan sud, bilo je manje od 500 ustavnih žalbi; do 1980. godine ovaj broj je porastao na 3107, da bi u 2013. godini bilo izjavljeno 6477 ustavnih žalbi. Podaci sa oficijelne internet stranice Saveznog Ustavnog suda SR Nemačke – http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde_node.html (pristupio 10.12.2015. godine). Iste godine, 2013. godine u R. Srbiji formirano je 11654 nova predmeta po ustavnim žalbama, što je 5177 ustavnih žalbi više. U SR Nemačkoj ima 81 292 428 stanovnika (Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2015 – https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=051C92BCCCD2FE3BB5F86713130A5A0B.tomcat_GO_2_1?Menu=Willkommen – pristupio 11.12.2015. godine). U R. Srbiji na dan 01.01.2015. godine prema proceni Republičkog zavoda za statistiku ima 7 144 393 stanovnika. – Oficijelna internet stranica Republičkog zavoda za statistiku – <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>. U SR Nemačkoj ima približno 11,5 puta (11,378) više stanovnika nego u R. Srbiji, a blizu duplo manje ustavnih žalbi.
- 43 Zaključak prihvaćen na Savetovanju krivičnih odeljenja Saveznog suda, vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda od 26.03.1985. godine. Vidi A. Radovanov /1996/: *Načelni stavovi i zaključci Saveznog suda, Vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda*, Novi Sad, str. 200.
- 44 Načelni stav Zajedničke sednice Saveznog suda, Vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda od 27. i 28.05.1985. godine. A. Radovanov, *op. cit.*, str. 208.
- 45 Postoje i mišljenja da Vrhovni kasacioni sud ne bi mogao da presudom kojom usvaja zahtev za zaštitu zakonitosti obustavi prekršajni postupak zbog nastupanja apsolutne zastarelosti, jer

ukoliko se dozvoli ponavljanje prekršajnog postupka po zahtevu za ponavljanje prekršajnog postupka, apsolutna zastarelost ne može da nastupi. Naime, rokovi zastarelosti pokretanja i vođenja prekršajnog postupka prilično su kratki. U čl. 84. st. 1. ZOP propisano je da se prekršajni postupak ne može pokrenuti niti voditi ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen, a u čl. 84. st. 7. se navodi da pokretanje i vođenje prekršajnog postupka zastareva u svakom slučaju kad protekne dva puta onoliko vremena koliko se po zakonu traži za zastarelost (što znači da je za većinu prekršaja apsolutni rok zastarelosti 2 godine).

Nije na odmet začuditi se sledećem. Prekršaji su vrsta kažnjivih dela; u prekršajnom pravu „vlada“ niz materijalnopravnih instituta pozajmljenih iz krivičnog prava; na prekršajni postupak se shodno primenjuju odredbe Zakonika o krivičnom postupku,⁴⁶ a Ustav u čl. 33. st. 8. propisuje da sva prava koja okrivljeni ima za krivično delo, shodno zakonu, ima i fizičko lice protiv koga se vodi postupak za neko drugo kažnjivo delo. Dalje, čl. 34. Ustava govori o pravnoj sigurnosti u kaznenom pravu, a ne u krivičnom pravu, čime obuhvata i prekršaje. Zaključujemo, prekršajno pravo se „ugleda“ na krivično pravo, materijalno i procesno. Ipak, ZOP „Povredu Ustavom zajemčenog prava koja je utvrđena odlukom Ustavnog suda“, ne propisuje poput ZKP kao razlog za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti, već je uređuje/„prepisuje“ kao razlog za ponavljanje postupka, kao što to čini Zakon o parničnom postupku.⁴⁷ Naime, u čl. 426. st. 1. tač. 12. ZPP se navodi da se postupak koji je okončan pravnosnažnom odlukom suda, po predlogu stranke može ponoviti ako je „Ustavni sud, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom u parničnom postupku, a to je moglo da bude od uticaja na donošenje povoljnije odluke“. Uvidom u čl. 280. st. 1. tač. 6. ZOP utvrđuje se da se razlika u odnosu na navedenu odredbu ZPP nalazi u tome da se umesto reči „parnični“ navodi reč „prekršajni“, a da se na kraju dodaju reči „po okrivljenog“.

2. ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI – ODREĐENE NEDOREČENE ODREDBE

Zahtevom za zaštitu zakonitosti se u prekršajnom postupku može pobijati samo pravnosnažna *presuda*, a ne odluka u postupku kao što to propisuje ZKP. Takođe, u krivičnom postupku se zahtevom za zaštitu zakonitosti može pobijati i povreda odredaba postupka koje su prethodile donošenju bilo koje odluke, dok u prekršajnom postupku to nije moguće. Čl. 285. ZOP ograničava upotrebu ZZZ samo na pravnosnažne presude. Ukoliko sud donese rešenje o obustavi prekršajnog

zastarelost teče do pravnosnažnosti presude. Predlaže se da u takvom slučaju Vrhovni kasacioni sud ukine presudu te da Prekršajni apelacioni sud, postupajući ponovo po izjavljenom pravnom leku, rešenjem obustavi prekršajni postupak zbog nastupanja apsolutne zastarelosti. Ipak, Vrhovni kasacioni sud smatra drugačije – vidi presudu VKS Kzz. Pr. br. 29/2015 od 03.06.2015. godine.

46 Vidi čl. 99. ZOP.

47 Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US i 55/2014.

postupka iz razloga što je nastupila zastarelost za vođenje prekršajnog postupka,⁴⁸ i takva odluka postane pravnosnažna, RJT ne bi mogao da podnese ZZZ, jer je u pitanju rešenje, a ne presuda.

Zahtev za zaštitu zakonitosti u prekršajnom postupku može podneti samo Republički javni tužilac, i to u roku od tri meseca od dana dostavljanja presude. Ukazujemo da ZOP uopšte ne uređuje sledeća pitanja:

Da li se RJT dostavlja samo prvostepena presuda ili i drugostepena presuda ukoliko je žalba na prvostepenu presudu izjavljena? Naime, u čl. 285. st. 2. ZOP se navodi da zahtev za zaštitu zakonitosti podiže RJT u roku od 3 meseca o dana dostavljanja presude. Ne kaže se da li je u pitanju prvostepena presuda ili drugostepena presuda ukoliko je uložen redovni pravni lek. Ciljnim tumačenjem pak nije teško utvrditi da je u pitanju presuda koja je postala pravnosnažna, a kako to piše i u stavu 1. ovog člana. Međutim, nalazi se da je neprecizno da se koriste dva različita označenja u istom članu za isti pojam. Nije potrebno da se jednom napiše da se ZZZ podiže protiv pravnosnažne presude, a drugi put da RJT podiže ovaj pravni lek u roku od 3 meseca od dana dostavljanja presude.

Iz čl. 285. st. 2. ZOP se zaključuje da se RJT dostavlja presuda. Govori se u jednini. Dakle, ukoliko je doneta i presuda po žalbi, izgleda da RJT neće dobiti i prvostepenu i drugostepenu presudu, već samo jednu od ovih.

Zatim, nije jasno na koji način RJT uopšte saznaje da je u prekršajnom postupku doneta bilo kakva presuda, niti ko dostavlja RJT presudu prekršajnog suda. U vezi sa tim, u čl. 278. ZOP („Dostavljanje drugostepene odluke“) se navodi da će „drugostepeni prekršajni sud vratiti sve spise prvostepenom sudu sa dovoljnim brojem overenih prepisa svoje presude i rešenja⁴⁹ radi dostavljanja okrivljenom, podnosiocu zahteva i drugim zainteresovanim licima.“

Poseban je problem za okrivljenog kako da pobija presudu ukoliko mu je uručen samo prepis izreke presude, ali mu nije dostavljena pisano izrađena presuda sa obrazloženjem. U čl. 252. st. 1. („Objavljivanje presude“) se navodi da se presuda objavljuje usmeno ako je okrivljeni prisutan, a pisano izrađena presuda sa obrazloženjem dostavlja se okrivljenom i podnosiocu zahteva samo ako to zahtevaju. Pretpostavljamo da ukoliko okrivljeni nije bio prisutan prilikom objavljivanja presude, ima mu biti dostavljena presuda sa obrazloženjem. Ipak, ZOP ostaje nedorečen ne samo u pogledu ovog zaključka, već i u pogledu pitanja da li je sudija dužan da pouči okrivljenog na mogućnost/pravo da zahteva da mu se dostavi pisano izrađena presuda sa obrazloženjem ili okrivljeni sam treba da se toga „seti“. Čl. 90. ZOP („Pomoć nekoj stranci“) nameće dužnost sudu da se stara da

48 Čl. st. 1. tač. 6. ZOP.

49 Pri odlučivanju o žalbi, Prekršajni apelacioni sud može da donese presudu ili rešenje, ali ne i presudu i rešenje, kao što to ZOP insinuira u čl. 278. ZOP, kada kaže da se dostavlja presuda i rešenje u dovoljnom broju primeraka. Preciznije bi bilo da je odredba o dostavljanju drugostepene odluke prepisana iz čl. 461. st. 1. ZKP gde se kaže da se dostavlja dovoljan broj prepisa overene odluke, ili da je bar ZOP ispoštovao naslov svog čl. 278. („Dostavljanje drugostepene odluke“). Uvidom u čl. 278. st. 1. ZOP zaključujemo da bi naslov člana zapravo trebao da glasi „Dostavljanje presude i rešenja“.

neznanje ili neukost stranaka ne bude na štetu njihovih prava. Nadalje, u čl. 252. st. 4. ZOP se navodi da će se okrivljenom dostaviti samo prepis izreke, ukoliko ne zahteva da mu se dostavi pisano izrađena presuda ili ako izjavi da se odriče prava na žalbu. Zaključujemo, da bi prisutni okrivljeni dobio pisano izrađenu presudu, mora da postavi izričito zahtev, a ne postoji odredba koja obavezuje sud da ga upozori na to. Takođe, nije jasno kako bi samom okrivljenom (koji zamislimo, nije ekspert za prekršajno pravo) moglo da padne na pamet da od njegovog „zahteva“ zavisi da li će mu presuda kojom se on oglašava odgovornim biti dostavljena ili ne. Nakon toga, okrivljeni dolazi u situaciju da nema predstavu na šta se žali, jer mu nije dostavljena obrazložena presuda. Dalje, ukoliko bi okrivljeni (osuđeni u prekršajnom postupku) hteo da RJT uputi inicijativu za podnošenje ZZZ, on ne bi znao ni šta da napiše u takvoj inicijativi, jer bi shodno čl. 252. st. 4. tač. 1. ZOP, dobio samo prepis izreke presude. Ukoliko bi se okrivljeni kasnije odlučio da podnese inicijativu RJT za podnošenje ZZZ, on ne bi mogao da zahteva od prekršajnog suda koji je doneo presudu da mu ovu naknadno dostavi, osim po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. (čl. 4. i čl. 15. ovog zakona).⁵⁰

LITERATURA

- Bonačić M., Rašo M. /2012/: Obilježja prekršajnog prava i sudovanja, aktualna pitanja i prioriteta, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, № 2
- Dimitrijević M. /2013/: Zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, u: *Nova rešenja za unapređenje efikasnosti prekršajnog postupka*, Beograd
- Marinković S. /2013/: Odredbe o dostavljanju u novom Zakonu o prekršajima, u: *Nova rešenja za unapređenje efikasnosti prekršajnog postupka*, Beograd
- Radovanov A. /1996/: *Načelni stavovi i zaključci Saveznog suda, Vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda*, Novi Sad
- Tukar M. /2013/: Osnovna načela prekršajnog postupka, u: *Primena novih odredbi u Zakonu o prekršajima*, Beograd
- Vitkauskas D., Dikov G. /2013/: *Zaštita prava na pravično suđenje prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava*, Strazbur
- Ustav Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 98/2006).
- Zakon o Ustavnom sudu (Sl. glasnik RS, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US i 40/2015).
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Ustavnom sudu (Sl. glasnik RS, br. 99/2011)
- Zakonik o krivičnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014).
- Zakon o prekršajima (Sl. glasnik RS, br. 65/2013).
- Zakon o parničnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US i 55/2014).
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Sl. glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

50 Sl. glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/163_ekljp_-_tekst_konvencije.pdf
- Zakon o Saveznom Ustavnom sudu SR Nemačke (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht) – <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html#BJNR002430951BJNE011802305>
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske – http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustavni_zakon_o_ustavnom_sudu.
- Baza sudske prakse Vrhovnog kasacionog suda: internet stranica Vrhovnog kasacionog suda – <http://www.vk.sud.rs/sr/sudska-praksa>.
- Baza sudske prakse Ustavnog suda – <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/> (internet stranica Ustavnog suda Republike Srbije – baza sudske prakse).
- Presude Evropskog suda za ljudska prava – Beogradski centar za ljudska prava – <http://www.bgcentar.org.rs/presude-odluke-evropskog-suda-za-ljudska-prava/>.
- Oficijelna internet stranica Saveznog Ustavnog suda SR Nemačke – http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde_node.html.
- Statistisches Bundesamt Wiesbaden – https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=051C92BCCCD2FE3BB5F86713130A5A0B.tomcat_GO_2_1?Menu=Willkommen
- Oficijelna internet stranica Republičkog zavoda za statistiku – <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>.
- Pregled rada Ustavnog suda u 2013. godini, Beograd, 2014. godina.

Nikola Vuković

The Higher Public Prosecutor's Office in Novi Sad

WHY ARE CERTAIN PROVISIONS
OF EXTRAORDINARY LEGAL REMEDIES
IN LAW ON MISDEMEANORS UNUSABLE –
EXAMPLE OF VIOLATION OF RIGHT ON DEFENSE

SUMMARY

The paper analyzes the specific provisions of extraordinary legal remedies in the Law on Misdemeanors. It is found that their application in practice would make a series of difficult obstacles to surmount. The paper is conceived through monitoring the imaginary case from the angle of person convicted by legally binding judgement in a misdemeanor proceeding. Attempt to apply extraordinary legal remedies from Law on Misdemeanors reveals their uselessness. In particular, the proportions of noncompliance between the Constitution and the Law on the Constitutional Court on the one hand, and the provisions of the Law on Misdemeanors relating to the reason for renewal of misdemeanor proceedings – „Violation of constitutionally guaranteed rights as determined by the Constitutional Court“, on the other. It is concluded that the provisions of extraordinary legal remedies in the Law on Misdemeanors, have such disadvantages that make them ineffective remedies.

In order to facilitate transparency, paper is exhibited in two separate parts. Each section refers to one extraordinary legal remedy. The parts are exhibited in theses. Theses do not have subtitles. It is pointed to the reader that the defendant in misdemeanor proceeding can be convicted without having any knowledge of an ongoing misdemeanor proceeding. Person obtains the knowledge of that only when he is delivered the judgement. Through the paper, the reader is introduced with the opportunities that such a defendant are available when contesting the judgment. In the end, the reader acquires a vague sense of insecurity. A misdemeanor „can happen“ to him.

Keywords: misdemeanor proceedings; the request for the for renewal of misdemeanor proceeding; request for protection of legality; constitutional appeal; ineffective remedy.