

УДК: 343.53(497.11) ; 346.54(497.11)

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_26103A

*Душан МИЛОШЕВИЋ**

судија Прекршајног суда у Крушевцу, Србија

докторанд Универзитета у Београду – Правног факултета, Србија

ПРЕКРШАЈНО-ПРАВНИ ОСВРТ НА УРЕДБУ О ПОСЕБНИМ УСЛОВИМА ЗА ОБАВЉАЊЕ ТРГОВИНЕ ЗА ОДРЕЂЕНУ ВРСТУ РОБЕ ИЗ 2025. ГОДИНЕ

Сажетак

Током 2025. године, донећа је Уредба о посебним условима за обављање трговине за одређену врсту робе. Украјико, трговцима који обављају трговину на велико и мало намећуће су „нове“, привремене, обавезе. Поред тога, најпред наведени подзаконски акти садржи и казнене одредбе, а којима су одређени прекршаји за посивљање суворино одговарајућим одредбама исте. Ипак, не могу трговци незапажено извесни трговци у трговинама ових прекршаја, а што указује да се овој проблематици није трговцило, баш, темељно и систематично. У наставку, размислиће се извесна сјорна питања и изнећи одређена запжања, а све у циљу ошклањања уочених аномалија и, трговцијално, темељно трговцијања трговцијалној оквира.

Кључне речи: Уредба. – Трговина. – Прекршајни налој. – Новчана казна. – Заштитна мера.

* Електронска адреса аутора: dmilosevic037@gmail.com.
ORCID: 0009-0006-8700-3440.

І Увод

Закон о трговини (у даљем тексту: ЗОТ) омогућава Влади Републике Србије (у даљем тексту: Влада) да одреди одговарајуће привремене мере зарад спречавања поремећаја на тржишту или отклањања штетних последица на тржишту у погледу снабдевања робом и/или услугама, а које су од виталног значаја за грађане, привреду и друге организације од општег интереса.¹ У сваком случају, ове мере морају се односити на тачно одређену врсту робе и услуга, категорију трговаца, пружалаца услуга или потрошача, радно време, цене, потребу спровођења обавеза преузетих међународним уговором и друге услове, а мора се, узгред, одредити и временски период примене истих који, начелно, мора бити сразмеран циљу и очекиваним резултатима, али не дужи од шест месеци од дана одређивања конкретне привремене мере или, пак, најдуже до испуњења обавезе преузете међународним уговором.² Тим поводом, донета је Уредба о посебним условима за обављање трговине за одређену врсту робе (у даљем тексту: Уредба из 2025. године) током августа 2025. године,³ а која је, у међувремену, претрпела извесне измене и допуне.⁴

Наиме, прописани су посебни услови за обављање трговине млечком, млечним и мешовитим производима, јајима, безалкохолним пићима, кафом, чајем, свежим воћем и поврћем, прерађеним воћем и поврћем, хлебом и пецивима, махунаркама, смрзнутим производима, свежим и прерађеним месом, свежом и прерађеном рибом, сланим кондиторима, слатким кондиторима, цереалијама, шећером, медом, брашном, тестенинама, уљем, мастима, сирћем, пиринчем, сољу, зачинима, кућном хемијом, папирном и кухињском галантеријом, личном хигијеном и козметиком, храном за бебе и пеленама.⁵ Првенствено, ограничене су марже у тргови-

1 Вид. Закон о трговини – ЗОТ, *Службени јласник РС*, бр. 52/2019, чл. 39 ст. 1.

2 Вид. ЗОТ, чл. 39 ст. 1–2.

3 Уредба о посебним условима за обављање трговине за одређену врсту робе, *Службени јласник РС*, бр. 76/2025.

4 Углавном, додаване су одређене речи или појмови у постојећим ставовима, мада придодати су и, посве, нови ставови унутар појединих чланова као ширих класификационих јединица у овом подзаконском општем правном акту. Вид. Уредба о изменама и допунама Уредбе о посебним условима за обављање трговине за одређену врсту робе, *Службени јласник РС*, бр. 78/2025, чл. 1–4; Уредба о изменама и допунама Уредбе о посебним условима за обављање трговине за одређену врсту робе, *Службени јласник РС*, бр. 93/2025, чл. 1–4 и Уредба о изменама и допунама Уредбе о посебним условима за обављање трговине за одређену врсту робе, *Службени јласник РС*, бр. 106/2025, чл. 1–6.

5 Вид. Уредба о посебним условима за обављање трговине за одређену врсту робе – Уредба из 2025. године, *Службени јласник РС*, бр. 76/2025, 78/2025, 93/2025, 106/2025, чл. 2.

ни на велико и мало за горе побројане врсте роба,⁶ а трговцима на мало ограничен је, уједно, и укупан износ свих накнада поводом истих.⁷ Поред тога, свим трговцима наметнута је и обавеза достављања одговарајућих ценовника министарству надлежном за послове трговине,⁸ док су трговци на мало дужни, чак, обезбедити и несметано снабдевање потрошача свим врстама „критичне“ робе.⁹

Додуше, не могу се пренебрегнути ни казнене одредбе, а којима су одређени прекршаји правног лица, одговорног лица у правном лицу и предузетника за поступање супротно одредбама напред наведеног подзаконског општег правног акта.¹⁰ Ипак, не могу проћи незапажено извесни пропусти у прописивању ових прекршаја. По свој прилици, овој проблематици није се приступило темељно и систематично, а што доводи до неусклађености и, штавише, колизије међу релевантним важећим прописима у Републици Србији (у даљем тексту: РС). Стога, постојећи правни оквир требало би темељно преуредити, а у наставку биће размотрена извесна спорна питања и изнете одговарајуће идеје како би се отклониле уочене аномалије.

II О уредби уопштено и као извору прекршајног права у правном поретку РС

„Уредба се уобичајено одређује као општи правни акт – пропис који по посебном поступку доносе највиши органи извршне власти [...]“¹¹ У РС, Влада представља носиоца извршне власти,¹² док је у надлежности исте, између осталог, и доношење уредби, других општих и појединачних правних аката и предузимање других мера ради извршавања закона и других општих аката Народне скупштине.¹³ У извесном смислу, ради се о најтипичнијем и најважнијем подзаконском општем правном акту,¹⁴ а што је, по свој прилици, утицало да

6 *Ibid.*, чл. 3–4.

7 *Ibid.*, чл. 5.

8 *Ibid.*, чл. 7.

9 *Ibid.*, чл. 6.

10 *Ibid.*, чл. 8.

11 Данило Стевандић, „Уредбе у правном поретку Републике Србије“, *Правни записи*, бр. 2/2012, 411.

12 Вид. Устав Републике Србије – Устав, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021, чл. 122; Закон о Влади – ЗОВ, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012, 7/2014, 44/2014, 30/2018, чл. 1.

13 Вид. Устав, чл. 123 ст. 1 тач. 3; ЗОВ, чл. 2 ст. 2.

14 Вид. Миодраг Јовичић, *Закон и законитост – живиој правних пројиса*, Београд, 1977, 114.

буде, експлицитно, поменута и у Уставу Републике Србије (у даљем тексту: Устав). Додуше, највиши општи правни акт не успоставља даљу хијерархију међу подзаконским општим правним актима, већ прописује да сви, без изузетка, морају бити сагласни закону и, самим тим, Уставу.¹⁵ Ипак, бројни аутори сматрају да се ради о „највишем“ подзаконском општем правном акту који заузима место, одмах, испод устава и закона, а изнад других подзаконских прописа.¹⁶

Закон о Влади (у даљем тексту: ЗОВ) понавља уставну одредбу о уредбодавној надлежности носиоца извршне власти, али напомиње и да се овим подзаконским општим правним актом подробније разрађује однос уређен законом у складу са сврхом и циљем истог.¹⁷ Свакако, уредбом се не могу уредити питања чијем регулисању не сме приступити ни закон, нити питања која се могу, односно морају регулисати само законом.¹⁸ Стога, уобичајена уредбодавна делатност омеђена је законом,¹⁹ тако да се истом не може мењати или другачије уређивати правна ситуација успостављена законом.²⁰ Углавном, доноси се на основу изричитог законског овлашћења, односно наређења, или генералног уставног овлашћења. У првом случају, извршна власт се самим законом овлашћује или се истој, чак, наређује да донесе пропис којим ће прилагодити и разрадити недовољно прецизне законске одредбе за потребе несметане примене конкретног закона, док се у другом случају мимо изричитог овлашћења или наређења, по потреби, приступа доношењу уредбе зарад примене одређеног закона или законодавства уопштено придржавајући се постојећих правних оквира и, притом, недерогирајући одредбе из општих правних аката веће правне снаге.²¹ Такође, прави се и разлика између тзв. „правних уредби“ којима се дају нове могућности или намећу нове обавезе разним субјектима права и тзв. „административних уредби“ које се, пак, односе на организацију „администрације“.²² Штавише, потоње уредбе препознаје и ЗОВ прописујући да се уредбом

15 Вид. Устав, чл. 195 ст. 2.

16 Вид. Мира Симовић, „Уредбе као извор права у правном систему Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 47/2006, 98; М. Јовичић, 121; Д. Стевандић, 411.

17 Вид. ЗОВ, чл. 42 ст. 2.

18 Вид. М. Јовичић, 119.

19 Вид. М. Симовић, 105.

20 Вид. Дарко Симовић, Слободан Орловић, *Коментар Устава Републике Србије са њаксом Уставног суда и Европског суда за људска њрава*, Београд, 2023, 648.

21 Вид. М. Јовичић, 114–115.

22 Вид. Данило Данић, *О уредбама – расѡрава из јавног ѡрава*, Београд, 1929, 17–18; Милан Пилиповић, „Уредба као облик нормативне дјелатности извршне власти“, *Српска ѡравна мисао*, бр. 51/2018, 216.

детаљније уређује делокруг Генералног секретаријата као опште службе задужене за стручне и друге послове за потребе Владе и њених радних тела,²³ али и да се истом оснивају и уређују службе за стручне или техничке послове за потребе Владе или за послове заједничке за све или више органа државне управе, попут Управе за заједничке послове републичких органа, Авио-службе Владе, Канцеларије за сарадњу с медијима, итд.²⁴

Поред тога, требало би указати и на постојање тзв. уредбе по нужди. Укратко, доноси се у хитним случајевима или изванредним околностима као што су ванредно или ратно стање, а истом се поред законских могу, неретко, мењати и уставне одредбе и то, углавном, у виду одступања од појединих зајемчених људских права зарад одржавања континуитета друштвеног живота.²⁵ Тим поводом, Устав и омогућава да се, током ванредног стања, уредбом Владе уз супотпис председника Републике пропишу мере којима се одступа од људских и мањинских права и то, искључиво, уколико Народна скупштина није у могућности да се састане,²⁶ док је из необјашњивих разлога, посве, другачији приступ заузет код утврђивања мера одступања од зајемчених људских и мањинских права у случају ратног стања.²⁷ У оба случаја, мере одступања нису дозвољене у погледу одређених зајемчених људских и мањинских права, попут права на живот, неповредивости физичког и психичког интегритета, права на правично суђење, правне сигурности у казненом праву, забране изазивања расне, националне и верске мржње, итд.²⁸ Уједно, ове мере су и временски ограничене будући да могу важити најдуже 90 дана, али се по истеку напред наведеног рока могу и обновити под истим условима.²⁹ Штавише, овај „алтернативни“ поступак доношења мера одступања од људских и мањинских права подложен је и накнадној потврди од стране парламента или ће, *ex constitutione*,

23 Вид. ЗОВ, чл. 29; Уредба о Генералном секретаријату Владе, *Службени гласник РС*, бр. 75/2005, 71/2008, 109/2009, 85/2012, 102/2013, 21/2025, чл. 1–14.

24 Вид. ЗОВ, чл. 31 ст. 1; Уредба о Управи за заједничке послове републичких органа, *Службени гласник РС*, бр. 63/2013, 73/2017, 76/2017, 21/2025, чл. 1–11; Уредба о оснивању Авио-службе Владе, *Службени гласник РС*, бр. 51/2006, 66/2005, 76/2017, чл. 1–8; Уредба о Управи о оснивању Канцеларије за сарадњу с медијима, *Службени гласник РС*, бр. 75/2005, чл. 1–6.

25 Вид. М. Симовић, 104–105; М. Пилиповић, 227–229.

26 Вид. Устав, чл. 200 ст. 6.

27 Вид. Устав, чл. 201 ст. 4; Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2006, 39; Д. Симовић, С. Орловић, 1027.

28 Вид. Устав, чл. 202 ст. 4.

29 Вид. Устав, чл. 200 ст. 7.

престати да важи.³⁰ Превасходно, Влада је дужна да овакву уредбу поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим највише представничко тело буду у могућности да састане, мада ће иста и у случају не подношења на потврду, свакако, престати да важи 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.³¹

Важећи Закон о прекршајима (у даљем тексту: ЗОП) задржао је традиционалну структуру обухватајући општи део материјалног прекршајног права, правила прекршајног поступка и извршење прекршајних санкција,³² док је посебни део прекршајног материјалног права, и даље, садржан у многобројним прописима различите правне снаге.³³ У РС, прекршаји се могу прописати законом, уредбом, одлуком скупштине аутономне покрајине или одлукама скупштина јединица локалне самоуправе,³⁴ али ЗОП је „системски закон“ који представља оквир за остале „прекршајне“ прописе.³⁵ Стога, овлашћени органи у оквиру своје надлежности могу за прекршаје прописивати, само, прекршајне санкције предвиђене ЗОП-ом и у границама утврђеним у истом.³⁶ Такође, требало би истаћи и да се прекршаји одређени законом или уредбом примењују на целокупној државној територији, укључујући и домаће бродове и ваздухоплове када се налазе ван исте, док се остали прекршаји примењују, искључиво, на територији аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.³⁷

Свакако, учиниоци прекршаја сусрећу се са разним прекршајним санкцијама, мада уредбодавцу се, *ex lege*, ограничава могућност одабира имајући у виду да може прописати новчану казну и/или рад у јавном интересу од постојећих „прекршајних“ казни и заштитне мере.³⁸

30 Вид. Д. Симовић, С. Орловић, 1011.

31 Вид. Устав, чл. 202 ст. 9.

32 Вид. Игор Вуковић, *Прекршајно право*, Београд, 2016, 23.

33 Вид. Бранислав Ристивојевић, Иван Милић, *Основи прекршајног права*, Нови Сад, 2018, 22; Драган Јовашевић, Душица Миладиновић Стефановић, *Прекршајно право*, Ниш, 2018, 17.

34 Вид. Закон о прекршајима – ЗОП, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016, 91/2019, 112/2022, чл. 4 ст. 1.

35 И. Вуковић, 84.

36 ЗОП, чл. 4 ст. 2–3.

37 ЗОП, чл. 7 ст. 1–2.

38 ЗОП прописује следеће заштитне мере: одузимање предмета, забрана вршења одређених делатности, забране правном лицу да врши одређене делатности, забрана одговорном лицу да врши одређене послове, забрана управљања моторним возилом, обавезно лечење зависника од алкохола и психоактивних супстанци, обавезно психијатријско лечење, забрана приступа оштећеном, објектима или

Углавном, превладавају новчане казне, а које се могу прописати у распону, фиксном износу или у сразмери са висином причињене штете, неизвршене обавезе, вредности робе и сл.³⁹ Додуше, неплаћена новчана казна може се наплатити и принудно од кажњеног домаћег или страног физичког лица, одговорног (физичког) лица у правном лицу и домаћег предузетника,⁴⁰ али и заменити казном затвора или радом у јавном интересу на начин што ће се за сваких започетих 1.000 динара одредити један дан затвора или осам сати рада у јавном интересу, с тим што казна затвора не може трајати краће од једног дана ни дуже од шездесет дана, нити рад у јавном интересу може трајати дуже од 360 сати.⁴¹ Међутим, казна „суплеторног“ затвора или рада у јавном интересу неће се извршити уколико кажњени, након одлуке о замени неплаћене новчане казне, исплати исту, док ће се започето извршење обуставити уколико кажњени, у међувремену, плати изречену новчану казну.⁴² У сваком случају, „маневарски простор“ је сужен у погледу правног лица будући да се истом за учињени прекршај може прописати, само, новчана казна и, искључиво, принудно наплатити у случају неплаћања у одређеном року,⁴³ а не могу се, дефинитивно, предвидети ни поједине заштитне мере својствене за физичко лице или предузетника, попут забране управљања моторним возилом, обавезног психијатријског лечења, удаљења странца са територије РС и сл. На другој страни, казна рада у јавном интересу односи се, првенствено, на прекршаје код којих су физичка лица одређена као учиниоци имајући у виду да се у законској одредби помињу појмови као што су „узраси“, „психичка својства“, „образовање“, итд.,⁴⁴ а који су, управо, и својствени за иста. Поред тога, додатни аргумент у прилог овој тези огледа се и у томе што не обављање у целини или делимично овог достојанственог, неплаћеног и непрофитног рада у корист друштва доводи до замене у казну затвора и то тако што се за сваких започетих осам часова рада у

месту извршења прекршаја, забрана присуствовања одређеним спортским приредбама, јавно објављивање пресуде, удаљење странца са територије РС, одузимање животиња и забрана држања животиња, забрана учествовања у поступцима јавних набавки. Вид. ЗОП, чл. 35 ст. 2 и чл. 52.

39 И. Вуковић, 91.

40 Интересантно, страни предузетник је изостављен као субјект прекршајне одговорности у позитивном прекршајном праву РС. Вид. ЗОП, чл. 17 и чл. 71 ст. 2.

41 ЗОП, чл. 41 ст. 1, чл. 41 ст. 3, чл. 41 ст. 4 и чл. 318–321.

42 Мирјана Павловић, „Новчана казна у новом Закону о прекршајима“, *Зборник радова студијског доктorskих студија права* (уредници Војислав Ђурђић и Мирослав Лазић), Ниш, 2014, 81.

43 ЗОП, чл. 34 ст. 2 и чл. 314 ст. 5.

44 ЗОП, чл. 38 ст. 3.

јавном интересу одређује један дан затвора.⁴⁵ Ипак, нема сметњи да се ова казна не пропише и за прекршаје које учини предузетник. Наиме, ради се, такође, о потпуно пословно способном физичком лицу које је, пак, регистровано у одговарајућем регистру зарад обављања одређене привредне делатности у циљу стицања прихода,⁴⁶ а ни престанак овог привредног субјекта неће утицати на прекршајни поступак с обзиром ће се исти наставити, управо, против физичког лица које је било, доскоро, регистровано као предузетник.⁴⁷

III Укратко о прекршајном налогу

Прекршајни налог је једна од значајнијих новина коју је промовисао ЗОП.⁴⁸ У суштини, почива на очекивању да ће се учинилац сагласити са откривеним прекршајем и изреченом прекршајном казном, мада истом је, наравно, остављена и могућност да оспорава издати прекршајни налог како би се (не)одговорност за конкретни прекршај, дефинитивно, утврдила у (прекршајном) поступку пред надлежним (прекршајним) судом.⁴⁹ Самим тим, наглашава се и специфична тзв. „управно-судска“ природа будући да исти издаје надлежни орган „управе“ и да се у случају учиниоцевог прихватања одговорности за учињени прекршај, чак, ни не излази из управне сфере одлучивања, док се побијање, напротив, не врши у управном поступку и/или управном спору, него у прекршајном поступку пред надлежним прекршајним судом.⁵⁰ Углавном, овај вид процесуирања својствен је за тзв. „најједноставније“ прекршаје и може се, несумњиво, окарактерисати као ефикасан начин санкционисања истих.⁵¹ Међутим, поједини аутори сматрају да, управо, ефикасност и економичност као кључне одлике овог института, уједно, доводе и до извесних „нупојава“, а у прилог чему се, нарочито, помињу једнообразност и немогућност индивидуализације при изрицању казне.⁵²

45 ЗОП, чл. 38 ст. 1–2 и ст. 4.

46 Златко Стефановић, *Коментар Закона о привредним друштвима: према стицању законодавства од 31. децембра 2016. године*, Београд, 2017, 181–183.

47 Томица Делибашић, *Практична примена Закона о прекршајима – једна схватања казнене права са коментаром*, Београд, 2008, 159.

48 Александар Мартиновић, „У сусрет почетку примене новог Закона о прекршајима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2014, 200.

49 Ђорђе Ђорђевић, *Прекршајно право*, Београд, 2021, 250.

50 Младен Јеличић, „Прекршајни налог и проблеми у пракси“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 1/2018, 35–36.

51 Сунчица Савић, „Прекршајни налог“, *Правни информатор*, бр. 3/2014, 24.

52 Б. Ристивојевић, И. Милић (2018), 135.

Према ЗОП-у, издаје се за прекршаје за које предвиђена, само, новчана казна у фиксном износу,⁵³ а за исте, самим тим, не може поднети захтев за покретање прекршајног поступка.⁵⁴ У извесном смислу, ово правило је и релативизовано. Наиме, „прекршајним налогом може се утврдити одговорност и изрећи прекршајна казна само пунолетном лицу“,⁵⁵ док се исти не може, уопште, издати малолетнику.⁵⁶ Стога, гоњење према оваквом учиниоцу прекршаја предузима се, искључиво, подношењем захтева за покретање прекршајног поступка,⁵⁷ а чиме је, уједно, и онемогућено да други органи кажњавају малолетнике за учињене прекршаје, осим надлежног (прекршајног) суда.⁵⁸ Такође, неће се издати ни правном и одговорном (физичком) лицу у правном лицу уколико за оба ова „повезана“ субјеката прекршајне одговорности није предвиђено прекршајно гоњење у истоветном облику, већ ће исти у таквом случају бити процесуирани за учињене прекршаје у оквиру „јединственог“ захтева за покретање прекршајног поступка.⁵⁹ Поред тога, требало би нагласити и да се сваком учиниоцу издаје посебан прекршајни налог за учињени прекршај.⁶⁰ Самим тим, ни правно и одговорно (физичко) лице у правном лицу, нити други „паралелни извршиоци“ не могу бити обухваћени „јединственим“ прекршајним налогом с обзиром да су „бланко“ обрасци предвиђени само за једног учиниоца, а на тај начин се, уједно, и сваком учиниоцу препушта да засебно одлучи хоће ли оспоравати „свој“ прекршајни налог.⁶¹ У стручној јавности, овакво решење било је на мети извесних критика. Између осталог, указано је да би, у случају оспоравања прекршајних налога издатих и правном и одговорном лицу у правном лицу, били основани засебни предмети што би се и могло, колико-толико, превазићи њиховим спајањем у јединствени прекршајни поступак уколико нису, у међувремену, расподељени различитим судијама у складу са одредбама Судског пословника.⁶² Штавише, истоветно ће се поступати и у случајевима када једно лице учини више прекршаја кажњивих новчаним казнама у фиксном износу, односно и оваквом учиниоцу издаће се

53 ЗОП, чл. 168 ст. 1.

54 ЗОП, чл. 168 ст. 2.

55 Ђ. Ђорђевић, 250.

56 Вид. ЗОП, чл. 168 ст. 4.

57 Наташа Делић, Вања Бајовић, *Приручник за прекршајно право*, Београд, 2018, 227.

58 Бранислав Ристивојевић, Иван Милић, *Коментар Закона о прекршајима – према стању законодавства од 1. децембра 2022. године*, Београд, 2023, 347–348.

59 Вид. ЗОП, чл. 168 ст. 5; С. Савић, 24.

60 ЗОП, чл. 168 ст. 3.

61 Вид. Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 347.

62 М. Јеличић, 38.

посебан прекршајни налог за сваки од учињених прекршаја,⁶³ док би се о захтевима за судско одлучивање поднетим против појединих или свих издатих прекршајних налога, евентуално, могли спојити поједини или сви прекршајни поступци у зависности од тога којим предметима је задужен исти судија.

„Органи овлашћени за издавање прекршајних налога су органи управе или овлашћена лица из организација са јавним овлашћењима задужена да надзиру извршење прописа из своје надлежности“.⁶⁴ Између осталог, ЗОП побраја начине за откривање ових прекршаја и превиђа садржину прекршајног налога,⁶⁵ а у оквиру које би требало, нарочито, поменути поуке и упозорења. Наиме, постојање ових елемената требало би да помогне учиниоцу да се, мање-више, адекватно определи на који начин ће поступити поводом издатог прекршајног налога и какве последице ће произвести такав избор.⁶⁶ По правилу, прекршајни налог се издаје у писаној форми и то, чак, на прописаном обрасцу,⁶⁷ а састоји се од оригинала и две копије које, пак, задржава издавалац истог.⁶⁸ Међутим, може се издати и у електронској форми,⁶⁹ док ће се на израду, форму, копирање, оверу, доставу и чување оваквог прекршајног налога применити закон који уређује електронски документ,⁷⁰ тачније Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању према мишљењу бројних аутора.⁷¹

Углавном, прекршајни налог се уручује присутном учиниоцу у моменту откривања прекршаја на лицу места, а чији пријем, уједно, и потврђује својим потписом на одговарајућем месту.⁷² Такође, присутном

63 Н. Делић, В. Бајовић, 227.

64 *Ibid.*, 228.

65 Вид. ЗОП, чл. 169, чл. 170 ст. 1 и чл. 171 ст. 1.

66 Ђ. Ђорђевић, 251; Иван Милић, „Прекршајни налог“, *Безбједносћ – йолицција – ираћани*, бр. 1–2/2015, 247–248.

67 Вид. ЗОП, чл. 172 ст. 1; Правилник о обрасцу прекршајног налога, *Службени йласник РС*, бр. 13/2014, чл. 1–5.

68 ЗОП, чл. 172 ст. 1.

69 Вид. ЗОП, чл. 170 ст. 2.

70 Вид. ЗОП, чл. 170 ст. 3.

71 Јовашевић и Миладиновић Стефановић направили су извесни превид будући да указују на примену некадашњег Закона о електронском документу, *Службени йласник РС*, бр. 51/2009, за разлику од Ристивојевића и Милића који, пак, упућују на важећи закон, а који је био донет и, увелико, се примењивао, чак, и приликом изласка из штампе коауторског дела Јовашевића и Миладиновић Стефановић. Упор. Д. Јовашевић, Д. Миладиновић Стефановић, 173 са Б. Ристивојевић, И. Милић (2018), 136.

72 ЗОП, чл. 172 ст. 2.

учиниоцу може се уручити и одштампана копија прекршајног налога издатог у електронској форми,⁷³ а од момента уручења исте теку прописани рокови везани за (не)прихватање одговорности.⁷⁴ Међутим, достављање прекршајног налога може се извршити и путем поште или издаваоачеве доставне службе у складу са одредбама закона који уређује општи управни поступак и то у случају учиниоачевог одсуства и када околности откривања или природа прекршаја тако захтевају.⁷⁵ Дакле, за пуноважност оваквог вида достављања потребно је да учинилац није присутан и да је, приде, испуњен још један од остала два алтернативно прописана услова,⁷⁶ а исти ће се, *mutatis mutandis*, применити и у случају када не постоји могућност да се присутном лицу уручи одштампана копија прекршајног налога издатог у електронској форми.⁷⁷ У сваком случају, неопходно је нагласити и да се достављање прекршајног налога путем поште или издаваоачеве доставне службе врши по правилима Закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП),⁷⁸ али и другог општег правног акта којим је уређен посебни управни поступак у конкретной (управној) области будући да се оваквим „управним“ прописима поједина питања, укључујући и достављање, могу другачије уредити и, самим тим, одступити од општег режима из ЗУП-а.⁷⁹ Поред тога, прекршајни налог сматра се урученим и када учинилац одбије пријем истог приликом достављања, а службено лице упозориће учиниоца на последице одбијања, затим унети дан, час и забелешку о одбијању пријема.⁸⁰ Ипак, интересантно је да учинилац може, чак, и приликом достављања прекршајног налога изјавити да захтева судско одлучивање, а издавалац може тада одредити и датум претреса у договору са надлежним (прекршајним) судом.⁸¹ Након тога, надовезује се, пак, одредба ЗОП-а која прописује дужност издаваоца да унесе забелешку о заказаном претресу у прекршајни налог, те да о истом одмах, а најкасније првог наредног радног дана обавести надлежни (прекршајни) суд.⁸² Стога, и не чуди што међу ауторима преовладава схватање да се

73 ЗОП, чл. 172 ст. 3.

74 Вид. Н. Делић, В. Бајовић, 232.

75 ЗОП, чл. 172 ст. 5.

76 Вид. Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 357.

77 Н. Делић, В. Бајовић, 232.

78 Н. Делић, В. Бајовић, 233.

79 Вид. Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018, 20/2023, чл. 3 ст. 1.

80 ЗОП, чл. 172 ст. 6.

81 ЗОП, чл. 172 ст. 7.

82 ЗОП, чл. 172 ст. 8.

ради о конфузним, компликованим, бесмисленим и, штавише, противправним одредбама. Пре свега, „ово је једина изричито прописана ситуација у којој је претрес обавезан у прекршајном поступку по ЗОП-у“,⁸³ а што је у колизији са генералним правилом да исти одређује (прекршајни) суд, тек, када оцени да је то потребно ради правилног и потпуног утврђивања чињеног стања.⁸⁴ Поред тога, дискутабилно је и што се претрес одређује без обзира што прекршајни суд није био, уопште, у прилици ни да предузме, веома, битну радњу у виду испитивања захтева за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, нити да донесе решење о покретању прекршајног поступка, а и само позивање на претрес који, несумњиво, представља део судског прекршајног поступка не врши прекршајни суд у суштини, већ издавалац прекршајног налога, додуше, у „дојовору“ са овим првостепеним судом посебне надлежности.⁸⁵

Након достављања прекршајног налога, учинилац има на располагању могућност да прихвати одговорност за прекршај, а што се може предузети на активан или пасиван начин.⁸⁶ Наиме, плаћањем половине изречене новчане казне у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога учинилац се ослобађа, уједно, плаћања друге половине.⁸⁷ Међутим, учиниочева неактивност у виду не поступања или не оспоравања издатог прекршајног налога у напред наведеном року сматраће се, такође, прихватањем одговорности, а услед чега ће издавалац доставити прекршајни налог са констатацијом коначности и забелешком о неплаћеној новчаној казни надлежном прекршајном суду зарад уношења у регистар и спровођења поступка извршења изречене новчане казне и то у пуном износу.⁸⁸ Ипак, може се запазити да је ЗОП недоречен у многим важним сегментима везаним, подједнако, за оба облика прихватања одговорности. За почетак, требало би нагласити да рок, свакако, тече од првог наредног дана од дана пријема или, пак, одбијања пријема прекршајног налога,⁸⁹ а у складу са правилима ЗУП-а о рачунању рокова.⁹⁰ Додуше, требало би узети у обзир и да почетак рока у појединим посебним управним поступцима може бити другачије уређен у односу на општи режим из ЗУП-а, тако би се и у том

83 С. Савић, 26.

84 Вид. ЗОП, чл. 239 ст. 1.

85 Н. Делић, В. Бајовић, 233; Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 357–358.

86 М. Јеличић, 38.

87 ЗОП, чл. 173 ст. 1.

88 ЗОП, чл. 173 ст. 2.

89 Н. Делић, В. Бајовић, 234.

90 ЗУП, чл. 80 ст. 2.

домену требало придржавати посебног „управног“ прописа будући да исти искључује примену најопштијег „управног“ прописа. Такође, ЗОП не прецизира ни у који регистар се уписује учинилац у овом случају имајући у виду да постоје и регистар (прекршајних) санкција и регистар неплаћених новчаних казни и других новчаних износа, мада претеже схватање да би, првобитно, требало извршити упис у првопоменути регистар и након тога, евентуално, упис и у другопоменути регистар.⁹¹ Међутим, дилеме не би требало да буде у погледу месне надлежности прекршајног суда за спровођења поступка извршења „неплаћеног“ прекршајног налога, пошто се законодавац определио за надлежност прекршајног суда на чијем подручју је исти издат,⁹² иако се, неретко, догађа да се место извршења прекршаја не поклапа са местом откривања прекршаја и, самим тим, издавања прекршајног налога. Тим поводом, требало би истаћи и да учинилац може сносити и трошкове извршења у случају „принудног“ извршења коначног и извршног прекршајног налога, док се физичком лицу, предузетнику и одговорном (физичком) лицу у правном лицу неплаћена новчана казна може, чак, и заменити у казну затвора или рада у јавном интересу.⁹³ Штавише, а у циљу да се избегну поступак извршења и трошкови истог,⁹⁴ ЗОП је омогућио учиниоцу и да прихвати одговорност након истека „осмодневног“ рока, али најкасније пре отпочињања поступка извршења, и то на начин што ће добровољно платити, само, целокупан износ изречене новчане казне.⁹⁵

Наравно, учинилац има на располагању и могућност да не прихвати одговорност за прекршај поводом којег је издат прекршајни налог. У том случају, надлежном прекршајном суду доставља, лично или путем поште, потписани прекршајни налог у року од осам дана од дана пријема истог који, пак, представља захтев за судско одлучивање, а којим стиче, уједно, и својство окривљеног у следственом прекршајном поступку.⁹⁶ Свакако, ради се о неуобичајеној и нетипичној ситуацији с обзиром да поступак не иницира „оптужба“, него лице коме је издат прекршајни налог, односно окривљени.⁹⁷ Такође, интересантно је и да учинилац стиче својство окривљеног самим достављањем захтева за судско одлучивање, иако бројни аутори указују на то како би било исправније да овај статус добије, тек, након доношења решења о покретању прекршајног

91 Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 359.

92 ЗОП, чл. 314 ст. 1.

93 Ђ. Ђорђевић, 252.

94 Н. Делић, В. Бајовић, 234.

95 ЗОП, чл. 173 ст. 4.

96 ЗОП, чл. 174 ст. 1–2.

97 Н. Делић, В. Бајовић, 235.

поступку.⁹⁸ Поред тога, забуну може проузроковати и синтагма „*надлежни суд*“ будући да прекршајни судови суде у свим првостепеним прекршајним поступцима невезано од области у којој је прописан прекршај.⁹⁹ Према томе, правила о стварној надлежности релативизована су у прекршајном поступку, док се може, једино, појавити „сукоб“ у погледу месне (не)надлежности и то, искључиво, између прекршајних судова. Међутим, једна од специфичности прекршајног налога огледа се у томе што се место извршења прекршаја не мора, нужно, поклопити са местом откривања прекршаја и, самим тим, издавања прекршајног налога. Стога, може се јавити дилема ком прекршајном суду као „месно“ надлежном би требало доставити захтев за судско одлучивање. Тим поводом, истиче се да незнање или неукост странке не сме бити на штету његових/њених права, тако да ће бити пуноважно достављање благовременог захтева за судско одлучивање и „месно“ ненадлежном прекршајном суду, а који исти може, директно, проследити или се, у међувремену, огласити месно ненадлежним и предмет доставити месно надлежном прекршајном суду.¹⁰⁰ Штавише, требало би указати да Уставни суд Републике Србије (у даљем тексту: Уставни суд) одлази, чак, и корак даље у погледу помоћи неукој странци у прекршајном поступку покренутом о захтеву за судско одлучивање сматрајући да се и благовремено достављена копија потписаног прекршајног налога има третирати као захтев за судско одлучивање уколико се из других релевантних околности, управо, може закључити да окривљени тражи судску заштиту, јер се у супротном ради о претераном формализму којим се повређује право на правично суђење.¹⁰¹

Свакако, прекршајни суд испитује захтев за судско одлучивање, те одлучује хоће ли покренути прекршајни поступак о истом. У случају да се определи за покретање прекршајног поступка, основаће, односно завести предмет и донети решење о покретању прекршајног поступка чиме се, уједно, „суспендује“ изречена новчана казна из прекршајног налога, а затим и позвати издаваоца да се у року од осам дана изјасни, предложи и достави доказе у учињеном прекршају.¹⁰² Ипак, требало би напоменути и да нису предвиђене никакве процесне последице у случају издаваочевог не изјашњавања у предвиђеном року,¹⁰³ осим што се таквим понашањем ризикује негативан исход по оптужбу у коначници. На другој страни,

98 Н. Делић, В. Бајовић, 236; Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 360.

99 Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 10/2023, чл. 14 ст. 4 и чл. 29.

100 Вид. Н. Делић, В. Бајовић, 236.

101 Одлука Уставног суда Уж 1538/2020 од 16. маја 2024. године.

102 ЗОП, чл. 174 ст. 5–6 и чл. 177.

103 Н. Делић, В. Бајовић, 237; Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 361.

„лоша процена“ окривљеног поводом захтева за судско одлучивање резултира утврђивањем одговорности у прекршајном поступку, изрицањем новчане казне из прекршајног налога у пуном износу и плаћањем трошкова прекршајног поступка,¹⁰⁴ али у судској пракси преовладало је мишљење да се новчана казна и у овом случају може ублажити највише до општег минимума или изрећи опомена уместо исте.¹⁰⁵

Насупрот томе, прекршајни суд решењем одбацује неблаговремен или непотписан захтев за судско одлучивање, а које окривљени може побијати жалбом без суспензивног дејства.¹⁰⁶ Уједно, овим решењем прекршајни налог постаје коначан и извршан, док се изречена новчана казна уноси у регистар прекршајних санкција.¹⁰⁷ У међувремену, испоставило се да су оба ова, мање-више, сумарна разлога за одбацивање захтева за судско одлучивање постала, поприлично, релативизована и контроверзна. Наиме, заузет је став у пракси да се учиниочев потпис не мора, нужно, налазити на тачно предвиђеном месту у образцу издатог прекршајног налога поводом поднетог захтева за судско одлучивање,¹⁰⁸ а затим је и Уставни суд у небројено одлука позивајући се на праксу Европског суда за људска права истакао да учинилац ни не мора, чак, потписати образац „оспореног“ прекршајног налога с обзиром да се својство захтева за судско одлучивање може признати и другом достављеном потписаном поднеску уз који може бити приложен непотписани прекршајни налог или који, макар, садржи друге релевантне податке из којих, недвосмислено, произилази намера за судском заштитом.¹⁰⁹ Такође, и благовременост захтева за судско одлучивање показала се проблематичном и то, нарочито, у погледу прекршајног налога достављеног путем поште будући да, *per se*, не садржи датум уручења због чега прекршајни суд није у могућности да прелиминарно утврди (не)благовременост истог, већ ће морати да се, претходно, обрати издаваоцу зарад прибављања података и доказа о датуму

104 ЗОП, чл. 174 ст. 7.

105 Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 362.

106 ЗОП, чл. 176 ст. 1–2.

107 ЗОП, чл. 176 ст. 3.

108 М. Јеличић, 43.

109 Вид. Одлука Уставног суда Уж 8560/2019 од 30. новембра 2023. године; Одлука Уставног суда Уж 1890/2020 од 13. јула 2023. године; Одлука Уставног суда Уж 5723/2019 од 7. марта 2024. године, Одлука Уставног суда Уж 6674/2020 од 9. новембра 2023. године; Одлука Уставног суда Уж 7768/2019 од 28. марта 2024. године; Одлука Уставног суда Уж 7921/2019 од 6. априла 2023. године; Одлука Уставног суда Уж 10245/2019 од 21. децембра 2023. године; Одлука Уставног суда Уж 11470/2020 од 9. новембра 2023. године; Одлука Уставног суда Уж 12922/2020 од 6. априла 2023. године; Одлука Уставног суда Уж 13829/2021 од 7. марта 2024. године и Одлука Уставног суда Уж 13830/2021 од 11. априла 2024. године.

уручења овако достављеног прекршајног налога и, потом, одлучивати о даљем поступању.¹¹⁰

Поред тога, окривљеном је дата могућност и да изричито или прећутно одустане од поднетог захтева за судско одлучивање, а што може, *stricto sensu*, учинити најкасније на првом рочишту.¹¹¹ Додуше, овај временски моменат има оправдања у погледу прећутног одустанка од захтева за судско одлучивање, пошто ће се сматрати да је одустао од истог, тек, ако уредно позван не приступи првом рочишту, нити оправда свој изостанак.¹¹² Међутим, временски оквир не би требало, уопште, да постоји код изричитог одустанка од захтева за судско одлучивање, а нема препрека ни да се окривљеном и, тренутно, не допусти да одустане од захтева за судско одлучивање почев од подношења истог па, чак, и након (не)одржавања првог рочишта.¹¹³ У оба случаја, судским решењем утврдиће се да је прекршајни налог коначан и извршан, изречена новчана казна унеће се у регистар новчаних казни, а окривљени обавезати да плати и настале трошкове прекршајног поступка.¹¹⁴ Такође, окривљени ће моћи и ово решење да побија жалбом која, такође, нема суспензивно дејство.¹¹⁵

Ипак, интересантно је да се прекршајни суд, пре покретања прекршајног поступка о достављеном захтеву за судско одлучивање, може обратити издаваоцу да исти уреди у року од осам дана уколико је нечитак, без свих потребних података и није прецизиран у погледу правних обележја, времена и места извршења прекршаја.¹¹⁶ У литератури, наглашено је да би уређивање, начелно, требало да се своди на отклањање одређених формалних недостатака, а оваквом одредбом издавалац се ставља у повољнији положај имајући у виду да истом, заправо, (прекршајни) суд помаже да преуреди суштинске елементе у издавом и, чак, оспореном прекршајном налогу.¹¹⁷ Међутим, не поступање по налогу прекршајног суда у виду не отклањања недостатака третираће се идентично као и неуредан захтев за покретање прекршајног поступка, односно сматраће се да је издавалац одустао од прекршајног налога и исти ће се одбацити судским решењем.¹¹⁸ Додуше, ЗОП не превиђа,

110 М. Јеличић, 44.

111 ЗОП, чл. 175 ст. 1–2.

112 ЗОП, чл. 175 ст. 2.

113 Н. Делић, В. Бајовић, 238; Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 363.

114 ЗОП, чл. 175 ст. 3.

115 ЗОП, чл. 175 ст. 4.

116 ЗОП, чл. 176 ст. 4.

117 М. Јеличић, 44–45.

118 ЗОП, чл. 176 ст. 5 и чл. 182 ст. 3.

изричито, право жалбе на ово решење, мада је и не искључује због чега је иста допуштена у складу са основним начелом двостепености прекршајног поступка.¹¹⁹

Најзад, требало би указати и на постојање посебних правила о издавању прекршајног налога за одређена лица,¹²⁰ а код којих постоји опасност да ће наплата изречене новчане казне бити осујећена или отежана.¹²¹ Наиме, ради се о лицима која не могу да докажу идентитет, немају пребивалиште, не живе на пријављеним адресама, имају пребивалиште у иностранству или одлазе у иностранство ради боравка.¹²² Очигледно, овај начин издавања прекршајног налога односи се, искључиво, на физичка лица, а што произилази из употребе појмова „*иґенџиџиџи*“, „*иґребивалиџиџи*“ и „*живџиџи*“ који су, пак, својствени за иста. Наравно, и ови учиниоци имају могућност да плаћањем половине изречене новчане казне буду, аутоматски, ослобођени плаћања друге половине,¹²³ али истима се не оставља осмодневни рок за уплату као осталим „убичајеним“ учиниоцима.¹²⁴ Међутим, начин наплате изречене новчане казне зависиће од тога да ли је прекршајни налог издат у радно време или ван радног времена банке и/или поште. У првом случају, учиниоцу се налаже да изречену новчану казну, одмах, уплати,¹²⁵ док ће се у другом случају, укључујући и ситуацију када је прекршај учињен ван насељеног места, изречена новчана казна са пратећом трансакцијском накнадом наплатити на лицу места о чему ће бити издата одговарајућа потврда и коју ће, потом, овлашћени издаваочев службеник, првог наредног радног дана, уплатити на одговарајући рачун јавних прихода.¹²⁶ У извесном смислу, овакав вид издавања прекршајног налога је оправдан према страним држављанима с обзиром да код истих постоји бојазан да због, мање-више, извесног напуштања територије РС могу избећи и прекршајну одговорност.¹²⁷ Ипак, обилује и одређеним нелогичностима међу којима се, нарочито, издваја немогућност доказивања идентитета као разлог за издавање прекршајног налога на овај начин, јер остаје нејасно како се може неком лицу, уопште, издати прекршајни налог и исто, уједно, казнити уколико издавалац не располаже са учиниоцевим

119 Вид. Н. Делић, В. Бајовић, 239.

120 Вид. Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 369.

121 Н. Делић, В. Бајовић, 240.

122 ЗОП, чл. 178 ст. 1.

123 Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 369.

124 И. Вуковић, 166.

125 ЗОП, чл. 178 ст. 1.

126 ЗОП, чл. 178 ст. 2.

127 Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 369.

основим идентификационим подацима.¹²⁸ Такође, може се приметити да су постојеће одредбе, у међувремену, и превазиђене будући да се, експлицитно, помињу банка и пошта као места на којима се извршава уплата изречене новчане казне, иако у правном систему РС постоје и други пружаоци платних услуга,¹²⁹ а и могућност извршавања платне трансакције путем електронског новца знатно релативизује околност да ли је прекршајни налог издат у радно време или ван радног времена пружалаца платних услуга. Поред тога, интересантно је да се одбијање ових учинилаца да плате изречену новчану казну аутоматски третира као подношење захтева за судско одлучивање, а исти се, по правилу, одмах доводе пред надлежни прекршајни суд или издавалац задржава учиниоцу путну исправу или други идентификациони документ све до престанка разлога који онемогућавају напред наведено довођење.¹³⁰ У овом случају, покретање прекршајног поступка ни не зависи од лица којем је издат прекршајни налог, већ се самим неплаћањем изречене новчане казне сматра да је поднело захтев за судско одлучивање и доводи се, одмах, у прекршајни суд ради вођења прекршајног поступка.¹³¹ Додуше, намеће се питање и пред који прекршајни суд би требало довести оваквог учиниоца, мада преовладавају аргументи у корист прекршајног суда на чијем подручју је издат прекршајни налог, а који ће, потом, одлучити да ли ће даље судити или уступити предмет другом прекршајном суду у складу са правилима о месној надлежности из ЗОП-а.

IV Прекршајно-правна анатомија и антиномија Уредбе из 2025. године

Начелно, нема сметњи што су Уредбом из 2025. године прописани прекршаји имајући у виду да се ради о једном од могућих извора прекршајног права у РС, а чије одредбе се примењују на целокупној територији РС, укључујући и домаће бродове и ваздухоплове када се налазе ван исте. По правилу, казнене одредбе својствене су за уредбе које имају наређујуће или забрањујуће норме,¹³² док се овом подзаконском општем правном акту може придати наређујући карактер будући да намеће извесне обавезе трговцима. Према ЗОТ-у, трговину на

128 И. Милић, 249.

129 Закон о платним услугама, *Службени гласник РС*, бр. 13/2014, 44/2018, 64/2024, чл. 10.

130 Вид. ЗОП, чл. 178 ст. 3–4 и чл. 199 ст. 1.

131 Н. Делић, В. Бајовић, 241; Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 371.

132 Вид. Закључак о Методологији за израду подзаконских прописа, *Службени гласник РС*, бр. 75/2010, 81/2010, тач. 14.

јединственом тржишту РС могу обављати правна лица и предузетници и, самим тим, имати својство трговца,¹³³ а услед чега су исти уз одговорно (физичко) лице у правном лицу и одређени као субјекти прекршајне одговорности у Уредби из 2025. године. Углавном, домаћа лица појавиће се као учиниоци ових прекршаја с обзиром на услове и начин обављања трговине у РС, мада нема препрека ни у погледу страних лица, изузев „страног предузетника“ будући да није субјект прекршајне одговорности у позитивном прекршајном праву РС. Такође, није спорно ни да се учиниоцима за све прекршаје из овог подзаконског општег правног акта издају прекршајни налози имајући у виду прописане новчане казне у фиксним износима, док ће издавалац истих бити министарство надлежно за послове трговине.¹³⁴

Међутим, не могу проћи незапажено ни разни пропусти у прописивању ових прекршаја. На први поглед, Уредба из 2025. године је, очигледно, у колизији са ЗОП-ом будући да новчану казну у фиксном износу као једину прекршајну санкцију предвиђа само код правног лица, док се одговорном (физичком) лицу у правном лицу поред новчане казне у фиксном износу може изрећи и заштитна мера забране одговорном лицу да врши одређене послове, а предузетнику поред новчане казне у фиксном износу и заштитна мера забране вршења одређених делатности. Наиме, опредељење за прекршајно гоњење путем издавања прекршајног налога искључује могућност прописивања било које друге прекршајне санкције, осим новчане казне у фиксном износу. Према томе, заштитне мере нису ни смеле бити предвиђене код ових прекршаја, мада остаје нејасно и зашто је, баш, у погледу правног лица изостављено прописивање, мање-више, идентичне заштитне мере са горе поменутих панданима, тачније заштитне мере правном лицу да врши одређене послове.¹³⁵

Након тога, надовезује се и дилема ко, када и којим учиниоцима ће изрицати ове заштитне мере. У литератури, наглашено је да „заштитне мере може изрећи само прекршајни суд“,¹³⁶ а што искључује, самим тим, могућност њиховог „изрицања“ приликом самог издавања прекршајног налога. *Mutatis mutandis*, ова констатација односи се и на случајеве „изричитих“ или „прећутних“ прихватања одговорности за прекршаје и, такође, истих таквих одустанака од поднетих захтева за судско одлучивање. Стога, ове заштитне мере могле би се „изрећи“,

133 ЗОТ, чл. 10–12 и чл. 25 ст. 1.

134 ЗОТ, чл. 50 ст. 1 тач. 13; Уредба, чл. 9.

135 ЗОП, чл. 56.

136 Ђ. Ђорђевић, 88.

једино, приликом доношења одговарајуће судске одлуке након завршетка целокупног прекршајног поступка покренутог по захтеву за судско одлучивање. Додуше, њихово „изрицање“ није ни обавезно будући да су факултативног карактера, тако да ће зависити и од (пр)оцене прекршајног суда постоји ли код учиниоца опасност у смислу вршења новог прекршаја у сваком појединачном случају.¹³⁷ Очигледно, учиниоци прекршаја прописаних у Уредби из 2025. године и у домену „изрицања“ заштитних мера стављени су у неравноправни положај по вишеструким основима. Наиме, ниједна заштитна мера није, уопште, предвиђена код правног лица, а „изрицање“ заштитних мера предвиђених код предузетника и одговорног (физичког) лица у правном лицу, дефинитивно, ће изостати у случајевима „изричитих“ или „прећутних“ прихватања одговорности за прекршаје или одустанака од поднетих захтева за судско одлучивање. Према томе, ове заштитне мере могле би бити, једино, „изречене“ предузетнику и одговорном (физичком) лицу у правном лицу који буду истрајали у захтевима за судско одлучивање и чија ће се прекршајна одговорност утврдити одговарајућом судском одлуком након завршетка целокупног прекршајног поступка, а зависиће, опет, и од (пр)оцене прекршајног суда у сваком појединачном случају.

Такође, проблематично је и што Уредба из 2025. године важи шест месеци почев од 1. септембра 2025. године као дана почетка примене напред наведеног подзаконског општег правног акта.¹³⁸ Самим тим, доводи се у питање и даљи о(п)станак прекршаја прописаних у овом подзаконском пропису. У прекршајном праву, примењује се, начелно, пропис који је важио у време извршења прекршаја, мада уколико је исти, у међувремену, измењен, онда ће се применити пропис који буде најблажи за учиниоца.¹³⁹ Свакако, ради се о *ex officio* обавези прекршајног суда све до доношења правноснажне судске одлуке, а упоређивање се врши у домену материјалног права и то ограничено са фокусом на конкретне норме које се имају применити на дати случај.¹⁴⁰ Наравно, „нестанак“ прекршаја из правног система представља, убедљиво, најблажу опцију за учиниоца. Управо, ово ће се и догодити у погледу прекршаја прописаних у Уредби из 2025. године, јер се прекршајни прописи са одређеним временским трајањем примењују до истека свог важења након чега се ни учиниоци прекршаја не би, више, могли кажњавати.¹⁴¹ Стога, небројено

137 Вид. Н. Делић, В. Бајовић, 89.

138 Уредба из 2025. године, чл. 10.

139 ЗОП, чл. 6.

140 И. Вуковић, 29–31; Н. Делић, В. Бајовић, 19.

141 Б. Ристивојевић, И. Милић (2023), 39.

учинилаца и то, управо, у незавршеним прекршајним поступцима покренутим по захтевима за судско одлучивање, једноставно, ће избећи одговорност за ове прекршаје. Међутим, прећутно прихватање одговорности за ове прекршаје може резултирати и другачијим исходом. Наиме, може се десити да учинилац не поднесе захтев за судско одлучивање, иако истек осмодневног рока за оспоравање издатог прекршајног налога буде пао у неки од дана након престанка важења Уредбе из 2025. године. Тим поводом, а имајући у виду да су ови прекршаји, у међувремену, нестали из правног система, овлашћени орган не би требало ни да достави прекршајни налог са констатацијом коначности и забелешком о неплаћеној новчаној казни надлежном прекршајном суду зарад уношења у регистар и спровођења поступка извршења изречене новчане казне, док би у погледу оваквог, већ, достављеног прекршајног налога требало исти да самоиницијативно стави ван снаге и, самим тим, спречи даље спровођење поступка извршења. Ипак, немогуће је у пракси, *a priori*, искључити и супротни сценарио. У том случају, Прекршајни апелациони суд је схватања да „извршни“ прекршајни суд не би требало, *ex officio*, да проверава ваљаност стављених потврда коначности и извршности на прекршајном налогу, него би реакција уследила, тек, након уложеног приговора кажњеног лица против решења о извршењу донетог на основу конкретног извршног прекршајног налога.¹⁴² Према томе, а неvezано од „нестанка“ ових прекршаја из правног система, овакав „неактивни“ учинилац мораће да плати, добровољно или принудно, изречену новчану казну у пуном износу и, евентуално, да сноси трошкове извршења, док би се физичком лицу, предузетнику и одговорном (физичком) лицу у правном лицу неплаћена новчана казна могла, чак, и заменити у казну затвора или рада у јавном интересу.

Најзад, занемарено је и да у ЗОТ-у постоје прекршаји чија се радња извршења, баш, и састоји у непоштовању привремених мера заштите тржишта садржаних, управо, у одговарајућем *ad hoc* подзаконском пропису који се и доноси зарад спречавања поремећаја или отклањања штетних последица поремећаја на тржишту поводом одређене „критичне“ робе.¹⁴³ Уједно, и сви субјекти прекршајне одговорности наведени у Уредби из 2025. године представљају учиниоце ових идентичних прекршаја из ЗОТ-а, а прекршајно гоњење предузима се подношењем захтева за покретање прекршајног поступка од стране, чак, и истог надлежног органа, док су за све прекршаје запрећене новчане казне у

142 Вид. Правно схватање заузето на Првој седници свих судија Прекршајног апелационог суда од 5. јануара 2023. године, доступно на адреси: <https://pkap.sud.rs/praksa.html>, 19. 11. 2025.

143 ЗОТ, чл. 39, чл. 68 ст. 1 тач. 12 и чл. 68 ст. 2–3.

распонима уз могућност изрицања свим учиниоцима и одговарајућих заштитних мера у виду забране вршења одређених делатности, односно послова.¹⁴⁴ Додуше, није било сметњи да овлашћени орган подноси захтеве за покретање прекршајних поступака против учинилаца због одговарајућих прекршаја из ЗОТ-а уместо да издаје прекршајне налоге против истих поводом апсолутно подударних прекршаја из Уредбе из 2025. године, а што, додатно, обесмишљава прописивање прекршаја у оваквом *ad hoc* пропису. Штавише, овакав приступ био би и прихватљивији са становишта позитивног прекршајног права будући да не искључује могућност изрицања предвиђених заштитних мера, а и сузбија једнообразност и доприноси индивидуализацији при изрицању новчаних казни. Стога, казнене одредбе требало је да остану прописане, искључиво, у ЗОТ-у, док је Уредба из 2025. године требало да садржи, само, одговарајуће материјалне норме које би ближе и прецизније утврдиле обележја конкретних прекршаја.¹⁴⁵ Ипак, намеће се дилема да ли би престанак важења и другачије конципираног подзаконског општег правног акта, такође, довео до избегавања одговорности и за одговарајуће прекршаје из ЗОТ-а. Тим поводом, преовладава схватање да се овакви подзаконски прописи налазе изван казног права и да промене истих, укључујући и престанак важења, нису релевантне у погледу временског важења прекршајног прописа и немају утицаја на (пр)оцену о најблажем (прекршајном) пропису за учиниоца.¹⁴⁶ Према томе, истек важења привремених мера ради заштите тржишта „критичне“ робе садржаних у одговарајућем Владином подзаконском општем правном акту не би се, свакако, „негативно“ одразио на постојање одговорности за одговарајуће прекршаје из ЗОТ-а, нити би се разматрао у контексту најблажег (прекршајног) прописа.

V Закључак

Уредба из 2025. године донета је на основу изричитог овлашћења садржаног у ЗОТ-у, а у циљу да се, привремено, заштити тржиште одређене „критичне“ робе. Укратко, трговцима који обављају трговину на велико и мало наметнуте су „нове“ обавезе у виду прописивања посебних услова за обављање трговине, ограничења маржи, укупног износа накнада и начина достављања ценовника за побројану робу. Поред тога, садржи и казнене одредбе, а којима су одређени прекршаји за

144 ЗОТ, чл. 50 ст. 1 тач. 13, чл. 68 ст. 1 тач. 12 и чл. 68. ст. 2–6; ЗОП, чл. 167 ст. 1 тач. 1 и чл. 179 ст. 1.

145 И. Вуковић, 40.

146 Т. Делибашић, 24–25; И. Вуковић, 32.

поступање супротно одговарајућим одредбама из овог подзаконског општег правног акта. Ипак, не могу проћи незапажено извесни пропусти у прописивању ових прекршаја, а што одаје утисак да се овој проблематици није приступило, баш, темељно и систематично.

Наиме, правно лице, одговорно (физичко) лице у правном лицу и предузетник одређени су као субјекти прекршајне одговорности, а за све су прописане новчане казне у фиксним износима. По ЗОП-у, постојање оваквих прекршајних казни имплицира на издавање прекршајних налога за учињене прекршаје, а за које је, у конкретном случају, овлашћено министарство надлежно за послове трговине. Међутим, одговорном (физичком) лицу у правном лицу поред ове новчане казне може се изрећи и заштитна мера забране одговорном лицу да врши одређене послове, док се предузетнику поред овакве новчане казне може изрећи и заштитна мера забране вршења одређених делатности. Насупрот томе, правно лице суочава се, једино, са „фиксном“ новчаном казном, јер за исто није предвиђено и изрицање заштитне мере идентичне заштитним мерама прописаним за одговорно (физичко) лице у правном лицу и предузетника.

Очигледно, Уредба из 2025. године је у колизији са ЗОП-ом као системским прекршајним прописом будући да опредељење за прекршајно гоњење путем издавања прекршајног налога искључује, *per legem*, могућност прописивања било које додатне прекршајне санкције, изузев новчане казне у фиксном износу. Стога, заштитне мере нису ни смеле бити предвиђене код ових прекршаја, мада остаје нејасно и зашто је, баш, у погледу правног лица за разлику од осталих учинилаца изостављено прописивање одговарајуће заштитне мере правном лицу да врши одређене послове. Дефинитивно, и могућност „изрицања“ оваквих заштитних мера искључена је приликом самог издавања прекршајног налога имајући у виду да потпада у судску надлежност, а изостаје и у случајевима „изричитих“ или „прећутних“ прихватања одговорности за прекршаје или одустанак од поднетих захтева за судско одлучивање. Самим тим, ове заштитне мере могле би се, једино, „изрећи“ предузетнику и одговорном (физичком) лицу у правном лицу који буду истрајали у прекршајним поступцима покренутим по захтевима за судско одлучивање и дочекали одговарајућу судску одлуку. Додуше, „изрицање“ ових заштитних мера зависиће, и тада, од (пр)оцене прекршајног суда у поједином случају будући да нису обавезног, већ факултативног карактера.

Напоследку, требало би узети у обзир и да је важење Уредбе из 2025. године временски ограничено, те да ће истеком исте, нужно, „нестати“ и прописани прекршаји. Самим тим, небројено учинилаца и то,

управо, у незавршеним прекршајним поступцима покренутим по захтевима за судско одлучивање избећи ће, дефинитивно, одговорност за учињене прекршаје. Међутим, исход може бити и другачији, а што се односи, једино, на случај не подношења захтева за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу код којег истек осмодневног рока за оспоравање буде пао у неки од дана након престанка важења Уредбе из 2025. године. Тим поводом, овлашћени орган не би требало, превасходно, ни да доставља овакав прекршајни налог са констатацијом коначности и забелешком о неплаћеној новчаној казни надлежном прекршајном суду зарад уношења у регистар и спровођења поступка извршења изречене новчане казне, док би у погледу, већ, достављеног прекршајног налога требало исти да самоиницијативно стави ван снаге и, самим тим, спречи даље спровођење поступка извршења. У супротном, „извршни“ прекршајни суд неће, *ex officio*, проверавати ваљаност стављених потврда коначности и извршности на истом, а реаговаће, тек, у случају када кажњено лице уложи приговор против решења о извршењу донетог, управо, на основу таквог извршног прекршајног налога. Према томе, а без обзира што су ови прекршаји, у међувремену, и „нестали“ из правног система, овакав „неактивни“ учинилац мораће да плати, добровољно или принудно, изречену новчану казну у пуном износу и, евентуално, да сноси трошкове извршења, док би се физичком лицу, предузетнику и одговорном (физичком) лицу у правном лицу неплаћена новчана казна могла, чак, и заменити у казну затвора или рада у јавном интересу. На другој страни, занемарено је да у ЗОТ-у постоје апсолутно подударни прекршаји у погледу радњи извршења, учинилаца и овлашћеног органа „оптужбе“. Укратко, прекршајно гоњење за пандане из ЗОТ-а предузима се подношењем захтева за покретање прекршајног поступка, док су за све прекршаје прописане новчане казне у распонима уз могућност изрицања свим учиниоцима и одговарајућих заштитних мера у виду забрана вршења одређених послова, односно делатности. Додуше, није било сметњи ни да овлашћени орган поднесе захтеве за покретање прекршајних поступака против учинилаца због одговарајућих прекршаја из ЗОТ-а уместо да издаје прекршајне налоге против истих поводом идентичних прекршаја из Уредбе из 2025. године, а овакав приступ био би, чак, и прихватљивији са становишта позитивног прекршајног права. Између осталог, не би искључивао могућност изрицања предвиђених прекршајних санкција, затим сузбио би једнообразност и допринео индивидуализацији при изрицању новчаних казни, а што, самим тим, обесмишљава и прописивање прекршаја у оваквом *ad hoc* пропису. Према томе, казнене одредбе требало је да остану прописане, искључиво, у ЗОТ-у, док је Уредба из 2025. године требало да се ограничи на прописивање одговарајућих материјалних

норми које би служиле да употпуне обележја конкретних прекршаја. Штавише, ни истек другачије конципираног подзаконског општег правног акта не би се негативно одразио на постојање одговорности за одговарајуће прекршаје из ЗОТ-а, пошто није, *per se*, релевантан у контексту временског важења прекршајног прописа и, самим тим, не би могао имати третман најблажег прописа по учиниоца.

Коришћена литература

- Вуковић Игор, *Прекршајно право*, 2. издање, Београд, 2016. (Vuković Igor, *Prekršajno pravo*, 2. izdanje, Beograd, 2016)
- Данић Данило, *О уредбама – расправа из јавног права*, Београд, 1929. (Danić Danilo, *O uredbama – rasprava iz javnog prava*, Beograd, 1929)
- Делић Наташа, Бајовић Вања, *Приручник за прекршајно право*, Београд, 2018. (Delić Nataša, Bajović Vanja, *Priručnik za prekršajno pravo*, Beograd, 2018)
- Делибашић Томица, *Практична примена Закона о прекршајима – јавна схватања казненог права са коментаром*, Београд, 2008. (Delibašić Tomica, *Praktična primena Zakona o prekršajima – pravna shvatanja kaznenog prava sa komentarom*, Beograd, 2008)
- Ђорђевић Ђорђе, *Прекршајно право*, 6. издање, Београд, 2021. (Đorđević Đorđe, *Prekršajno pravo*, 6. izdanje, Beograd, 2021)
- Јеличић Младен, „Прекршајни налог и проблеми у пракси“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, бр. 1/2018 (Jeličić Mladen, „Prekršajni nalog i problemi u praksi“, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, br. 1/2018)
- Јовашевић Драган, Миладиновић Стефановић Душица, *Прекршајно право*, Ниш, 2018. (Jovašević Dragan, Miladinović Stefanović Dušica, *Prekršajno pravo*, Niš, 2018)
- Јовичић Миодраг, *Закон и законитост*, Београд, 1977. (Jovičić Miodrag, *Zakon i zakonitost*, Beograd, 1977)
- Марковић Ратко, „Устав Републике Србије из 2006. године – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2006. (Marković Ratko, „Ustav Republike Srbije iz 2006. godine – kritički pogled“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2006)
- Мартиновић Александар, „У сусрет почетку примене новог Закона о прекршајима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1/2014. (Martinović Aleksandar, „U susret početku primene novog Zakona o prekršajima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1/2014)

- Милић Иван, „Прекршајни налог“, *Бјезбедности – полицаја – грађани*, бр. 1–2/2015. (Milić Ivan, „Prekršajni nalog“, *Bjezbednost – policija – građani*, br. 1–2/2015)
- Павловић Мирјана, „Новчана казна у новом Закону о прекршајима“, *Зборник радова студената докторских студија права* (уредници Војислав Ђурђић и Мирослав Лазић), Ниш, 2014. (Pavlović Mirjana, „Novčana kazna u novom Zakonu o prekršajima“ *Zbornik radova studenata doktorskih studija* (urednici Vojislav Đurđić i Miroslav Lazić), Niš, 2014)
- Пилиповић Милан, „Уредба као облик нормативне дјелатности извршне власти“, *Српска правна мисао*, бр. 51/2018. (Pilipović Milan, „Uredba kao oblik normativne djelatnosti izvršne vlasti“, *Srpska pravna misao*, br. 51/2018)
- Ристивојевић Бранислав, Милић Иван, *Основи прекршајног права*, 2. издање, Нови Сад, 2018. (Ristivojević Branislav, Milić Ivan, *Osnovi prekršajnog prava*, 2. izdanje, Novi Sad, 2018)
- Ристивојевић Бранислав, Милић Иван, *Коментар Закона о прекршајима – према станању законодавства од 1. децембра 2022. године*, Београд, 2023. (Ristivojević Branislav, Milić Ivan, *Komentar Zakona o prekršajima – prema stanju zakonodavstva od 1. decembra 2022. godine*, Beograd, 2023)
- Савић Сунчица, „Прекршајни налог“, *Правни информатор*, бр. 3/2014. (Savić Sunčica, „Prekršajni nalog“, *Pravni informator*, br. 3/2014)
- Симовић Дарко, Орловић Слободан, *Коментар Устава Републике Србије са праксом Уставног суда Републике Србије и Европског суда за људска права*, Београд, 2023. (Simović Darko, Orlović Slobodan, *Komentar Ustava Republike Srbije sa praksom Ustavnog suda Republike Srbije i Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd, 2023)
- Симовић Мира, „Уредбе као извор права у правном систему Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 47/2006. (Simović Mira, „Uredbe kao izvor prava u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 47/2006)
- Стевандић Данило, „Уредбе у правном поретку Републике Србије“, *Правни записи*, бр. 2/2012. (Stevandić Danilo, „Uredbe u pravnom poretku Republike Srbije“, *Pravni zapisi*, br. 2/2012)
- Стефановић Златко, *Коментар Закона о привредним друштвима: према станању законодавства од 31. децембра 2016. године*, Београд, 2017. (Stefanović Zlatko, *Komentar Zakona o privrednim društvima: prema stanju zakonodavstva od 31. decembra 2016. godine*, Beograd, 2017)

Dušan MILOŠEVIĆ, LL.M
Judge of the Misdemeanor Court in Kruševac, Serbia
Student of PhD Studies at the University of Belgrade – Faculty of Law,
Serbia

MISDEMEANOUR LAW REVIEW ON THE DECREE ON SPECIAL CONDITIONS FOR TRADE OF CERTAIN TYPE OF GOODS FROM 2025

Summary

During 2025 Decree on Special Conditions for Trade of Certain Types of Goods was adopted. Briefly, it contains certain conditions for the trading of “critical” goods, while traders engaged in wholesale and retail trade have been imposed with “new” temporary obligations. Moreover, the aforementioned bylaw contains misdemeanour offenses too for acting contrary to the relevant provisions. However, one may find certain lapses in these misdemeanours, which indicates the application of an uncareful and unsystematic approach. Therefore, one will consider certain controversial issues and state some observations with the aim of eliminating anomalies and, potentially, remodeling of the existing legal framework.

Key words: *Decree. – Trade. – Misdemeanour Order. – Fine. – Security Measure.*

Датум пријема рада: 22. 11. 2025.

Датум исправке рада: 10. 1. 2026.

Датум прихватања рада: 19. 1. 2026.