

Emir Ćorović, *Osnovi prekršajnog prava  
Crne Gore*, Fakultet pravnih nauka,  
Univerzitet Donja Gorica,  
Podgorica, 2021.

Udžbenik *Osnovi prekršajnog prava Crne Gore* predstavlja prvi udžbenik iz oblasti crnogorskog prekršajnog prava. Udžbenik je objavljen na Fakultetu pravnih nauka Univerziteta Donja Gorica, u okviru edicije *Pravna misao*. Udžbenik je prvenstveno namijenjen studentima prava, ali i svima onima koji se prekršajnim pravom bave u praksi budući da su u njemu problematizovana i detaljnije obrađena brojna važna pitanja.

Udžbenik je baziran na Zakonu o prekršajima Crne Gore, kao i na zakonskim tekstovima na koje taj zakon upućuje, prije svega na relevantne odredbe Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku i usmjeren je ka pojašnjenju bazičnih učenja o pojmovima i institutima prekršajnog prava. U tom smislu udžbenik je podijeljen u tri dijela koja obuhvataju: *Uvodna pitanja*, *Materijalno prekršajno pravo* i *Procesno prekršajno pravo*. Iako je uobičajeno da se i izvršno prekršajno pravo tretira kao posebna cjelina unutar sistema prekršajnog prava, u udžbeniku to nije učinjeno, već se ova materija u odgovarajućem obimu razmatra pod okriljem materijalnog i procesnog prava.

U prvom dijelu koji se odnosi na uvodna pitanja, materija je podijeljena u tri glave i to: *I Opšta razmatranja o prekršajnom pravu*, *II Izvori prekršajnog prava Crne Gore* i *III Važenje prekršajnog zakonodavstva*. U okviru navedenih glava materija je razmatrana kroz posebne odjeljke pri čemu se posebno ističe odeljak u okviru prve glave koji nosi naziv *Naučno izučavanje prekršajnog prava*. U njemu je prikazan odnos između prekršajnog prava, s jedne, i upravnog i krivičnog prava, s druge strane. Ovo pitanje posebno je značajno iz razloga što se prekršajno pravo ranije razmatralo unutar upravnog prava kao represivna djelatnost organa uprave. Međutim, kako je ono po brojnim institutima slično, čak i identično krivičnom pravu (materijalnom i procesnom) već izvjesno vrijeme prisutan je trend njegovog približivanja materiji krivičnog prava, te se u ovom odeljku ono označava i sintagmom „krivično pravo u malom“. Približavanju prekršajnog prava krivičnom pravu svakako je doprinijela i judikatura Evropskog suda za ljudska prava, prije svega kroz dejstvo načela *ne bis in idem*, u kojoj je zauzet stav da prethodno vođenje prekršajnog

\* Asistent u nastavi na Fakultetu pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica, doktor pravnih nauka, *e-mail*: jelena.popovic@udg.edu.me.

postupka i prekršajna odluka isključuju mogućnost suđenja za krivičnu stvar iz istog činjeničnog događaja.

Drugi dio udžbenika koji se odnosi na materijalno prekršajno pravo podijeljen je u trinaest glava. Obrađena su sva relevantna pitanja opšteg dijela i to: **I Osnovna načela materijalnog prekršajnog prava; II Pojam prekršaja i njegova obilježja; III Odnos između prekršaja i drugih delikata; IV Vrste prekršaja; V Vrijeme i mjesto izvršenja prekršaja; VI Faze u ostvarenju prekršaja/ Pokušaj prekršaja; VII Sticaj prekršaja; VIII Osnovi isključenja postojanja prekršaja; IX Prekršajna odgovornost; X Osnovi isključenja prekršajne odgovornosti; XI Izvršilaštvo i saučesništvo; XII Prekršajne sankcije i XIII Ostali materijalnopравни instituti.** Struktura ovog dijela prilično podsjeća na strukturu udžbenika opšteg dijela krivičnog prava. Ovakav pristup je uslovljen ne samo autorovom orijentacijom da je prekršajno pravo „krivično pravo u malom“, već i činjenicom da Zakon o prekršajima kod navedenih instituta mahom upućuje na shodnu primjenu odredaba Krivičnog zakonika. Međutim, materija opšteg dijela je predstavljena po trodeobnom konceptu, s obzirom da se kao osnovni pojmovi crnogorskog prekršajnog prava javljaju prekršaj, prekršajna odgovornost i prekršajna sankcija. U skladu sa tim, glave su koncipirane tako da se odnose i logički nadovezuju ili obuhvataju navedenu trihotomiju. Od obrađenih načela posebno je značajno načelo legitimeteta koje se u udžbenicima prekršajnog prava gotovo i ne obrađuje, iako mnogi instituti prekršajnog prava mogu biti kako sadržinski tako i legislativno upitni. Razmatrajući odnos između prekršaja i krivičnih djela, autor se nije zadržao na predstavljanju klasičnih kvalitativnih, kvantitativnih i mješovitih teorija, već je ukazao i na praksu Evropskog suda za ljudska prava koja je u razmatranju ovog odnosa od velikog značaja. Materijalnopравни instituti, koji su uglavnom regulisani u Krivičnom zakoniku, predstavljeni su na način da su upodobljeni materiji prekršajnog prava, jer i sam Zakon o prekršajima upućuje na „shodnu“ primjenu, što upravo i znači da se pri primjeni ovih odredaba mora voditi računa o osobenostima prekršajnog prava.

Treći dio udžbenika obrađuje materiju koja se odnosi na prekršajno procesno pravo i podijeljen je u pet glava i to: **I Opšta razmatranja o prekršajnom postupku; II Procesni subjekti; III Procesne radnje; IV Tok prekršajnog postupka i V Posebni postupci.** Iz izložene strukture procesnog dijela vidljiv je uticaj krivičnoprocesne teorije, odnosno prekršajni postupak je razmotren kroz mješovitu, realističko-jurističku koncepciju, gdje se kao bazični pojmovi javljaju procesni subjekti, procesne radnje i procesni odnosi (predstavljeni kroz tok postupka). Ovakav pristup je prihvatljiv zbog toga što prekršajni postupak prilično podsjeća na odgovarajuće sumarne krivičnoprocesne forme. To je naročito došlo do izražaja kada su „prekršajne stvari“ u potpunosti prešle u sudsku nadležnost (osim u slučajevima kažnjavanja putem prekršajnog naloga), obrazovanjem prekršajnih sudova, tj. sudova za prekršaje u prvom stepenu i Višeg suda za prekršaje u drugom stepenu. Formulacija „prekršajni sud“ nije zakonska, ali se u knjizi koristi

za označavanje sudova koji postupaju u prekršajnim stvarima, isto kao što se i formulacija „krivični sud“ koristi za označavanje suda koji postupa u krivičnoj stvari. Posebno je zanimljiv odjeljak u okviru glave posvećene procesnim radnjama koji se odnosi na dokazne radnje, imajući u vidu da Zakon o prekršajima ne reguliše ovu materiju već upućuje na shodnu primjenu Zakonika o krivičnom postupku. U tom smislu odredbe krivičnoprocesnog kodeksa su, „shodno“, upodobljene materiji prekršajnog prava. U glavi koja je posvećena posebnim postupcima razmotreni su „posebni prekršajni postupci“, tj. postupci u kojima se raspravlja prekršajna stvar. Iako Zakon o prekršajima izdavanje prekršajnog naloga ne tretira vrstom prekršajnog postupka, već nekim *sui generis* postupkom, dok sporazum o priznanju krivice sistematizuje u dijelu koji se odnosi na tok postupka, autor je ove postupke, uz odgovarajuću argumentaciju, razmotrio kao posebne prekršajne postupke, što oni po svojoj prirodi i jesu. U prvom slučaju, karakteristično je to da prekršajno kažnjavanje vrši „ovlašćeni organ“ što predstavlja jedini slučaj gdje su organi uprave zadržali da „presuđuju prekršajnu stvar“, ali ni tada ne apsolutno, jer se protiv prekršajnog naloga može podnijeti zahtjev za sudske odlučivanje, čime sudovi vrše svojevrsnu kontrolu ovih organa u prekršajnim postupanjima; u drugom slučaju, kod sporazuma o priznanju krivice, radi se o posebnoj konsensualnoj procesnoj formi, gdje stranke postižu sporazum koji, da bi se postupak okončao, mora biti verifikovan, tj. usvojen od strane suda. U toj glavi poseban odjeljak je posvećen, između ostalog, i postupku prema neuračunljivim učinocima, što se inače rijetko obrađuje u prekršajnopravnoj materiji. Međutim, zbog shodne primjene odredaba o psihijatrijskim mjerama bezbjednosti na psihijatrijske zaštitne mjere na neuračunljive učinioce, što je prilično čudno rješenje, bilo je potrebno razmotriti i ovaj postupak.

S obzirom da je riječ o „osnovama“ prekršajnog prava, koje se u bitnome temelji na sistematici Zakona o prekršajima, u udžbeniku nisu obrađeni odgovarajući materijalnopравни instituti opšteg karaktera (na primjer zaštitne mjere iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici), zatim određena pitanja procesnog karaktera (tzv. pomoćni postupci — postupci u kojima se ne raspravlja prekršajna stvar, već neka druga, „vezana“ pitanja), kao ni materija posebnog dijela prekršajnog prava.

Osim navedenog, na brojnim mjestima dati su primjeri, kako hipotetički tako i iz prakse (Višeg suda za prekršaje i Vrhovnog suda Crne Gore, ranijeg Saveznog vijeća za prekršaje, kao i Evropskog suda za ljudska prava), s ciljem da se studentima bolje približi predmetna materija.

Na kraju, važno je istaći da su u udžbeniku detaljnije i polemički razmotrena i brojna druga odgovarajuća pitanja tako da udžbenik osim studenata mogu koristiti i svi oni koji se prekršajnim pravom bave u praksi.