



Kingdom of the Netherlands

**Пројекат унапређења капацитета инспекција, прекршајних судова и привреде
(*Grow capacities and work together – misdemeanor courts, inspections and businesses*)**

Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) у сарадњи са Министарством трговине, туризма и телекомуникација - Сектор тржишне инспекције, Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања - Инспекторат за рад и Удружењем судија прекршајних судова, уз подршку МАТРА Фонда за регионално партнерство Краљевине Холандије

**ОБЈАШЊЕЊА О ПРЕКРШАЈНОЈ ОДГОВОРНОСТИ ПРАВНИХ ЛИЦА,
ПРЕДУЗЕТНИКА И ОДГОВОРНИХ ЛИЦА У ПРАВНОМ ЛИЦУ**

Београд, фебруар 2019

САДРЖАЈ

1. Надзирани субјекти	3
2. Заступање и заступници, представљање и представници правног лица	5
3. Иницирање покретања и покретање прекршајног поступка и издавање прекршајног налога	11
4. Прекршајна одговорност правног лица	15
5. Прекршајна одговорност предузетника	24
6. Прекршајна одговорност одговорног лица у правном лицу	28

ОБЈАШЊЕЊА О ПРЕКРШАЈНОЈ ОДГОВОРНОСТИ ПРАВНИХ ЛИЦА, ПРЕДУЗЕТНИКА И ОДГОВОРНИХ ЛИЦА У ПРАВНОМ ЛИЦУ

1. Надзирани субјекти

Надзирани субјекат у инспекцијском надзору, према члану 3. тачка 3) Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон и 95/18) је правно лице, предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације, као и субјекат са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире. Према томе, надзирани субјекти, зависно од делокруга инспекције, су привредна друштва, предузетници, установе, задруге, јавна предузећа, удружења, задужбине, фондације, стамбене заједнице, друга правна лица, органи и организације са јавним овлашћењима, пољопривредна газдинства и друге организације без својства правног лица и физичка лица. Надзирани субјекти могу имати просту, средњу или разгранату организациону структуру, зависно од броја и величине организационих делова, једноставно или сложено управљање, унутрашњи надзор и контролу, и уређење, једноставну или сложено пословну политику, бити сасвим самостални (независни) или део групације статусно или уговорно или фактички повезаних или удружених правних лица.

Најчешћи облици организовања за обављање делатности, односно привредних субјеката су привредна друштва и предузетници. Поред њих, у привредне субјекте спадају и задруге и специјализована друштва која послују у регулисаним индустријама (банке, друштва за осигурање и друга лица у финансијском сектору). И установе обављају делатност, а удружења могу да обављају делатност. Привредно друштво, као правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити, сагласно Закону о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон, 5/15, 44/18 и 95/18), стиче својство правног лица уписом (регистрацијом) у Регистар привредних субјеката, који води Агенција за привредне регистре (АПР), као регистар у који се уписује оснивање правног лица и другог субјекта (основни регистар), у складу са прописима којима се уређује регистрација привредних субјеката - Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, број 99/11) и пратећи Правилник о садржини Регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију („Службени гласник РС“, број 6/12). Предузетник је пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у Регистру привредних субјеката, који води АПР, у складу са прописима о регистрацији. Физичко лице уписано у посебан регистар, које обавља делатност слободне професије, уређену посебним прописом, сматра се предузетником у смислу овог закона ако је тим прописом то одређено. Индивидуални пољопривредник није предузетник у смислу Закона о привредним друштвима, осим ако посебним законом није другачије уређено. Задруга је правно лице, која представља посебан облик организовања физичких лица - задругара, која пословањем на задружним принципима остварују своје економске,

социјалне, културне и друге интересе и која управљају и контролишу пословање задруге. Задруге обављају делатност у складу са Законом о задругама („Службени гласник РС“, број 112/15). Задруга је правно лице и такође се уписује у Регистар привредних субјеката, који води АПР. Говорећи о установама јавне службе, сагласно Закону о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон), установа се уписује у судски регистар (регистар који води надлежни привредни суд) кад надлежни орган управе утврди да су испуњени услови за почетак рада и обављање делатности који су утврђени законом. Уписом у судски регистар установа стиче својство правног лица.

Правно лице, зависно од облика организовања, може да има огранак, представништво, филијалу, пословну јединицу, погон и другу издвојену организациону јединицу.

У казним одредбама, Закон о инспекцијском надзору прописује прекршаје надзираних и нерегистрованих субјеката (као посебне категорије надзираних субјеката). Надзирани субјекат у општем смислу је објашњен у претходним излагањима, док је нерегистровани субјекат - надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности. Нерегистровани субјекат је, дакле, надзирани субјекат и над њим се врши инспекцијски надзор и према њему се примењују одредбе овог закона. У инспекцијском надзору над субјектом уписаним у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др.) или без пријаве надлежном органу или организацији, када је овај упис, сагласност или пријава прописана као услов за обављање те делатности или вршење те активности, инспекција према том субјекту има и врши сва овлашћења и дужности које има и врши према нерегистрованом субјекту и на њега се примењују одредбе овог закона које се односе на нерегистрованог субјекта. Ово су субјекти из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору, који се налазе у истом посебном режиму инспекцијског надзора прописаном за нерегистроване субјекте и који су у погледу правних последица изједначени са нерегистрованим субјектима.

Табела: Преглед надзираних субјеката

Надзирани субјекат у општем смислу	Нерегистровани субјекат	Субјекат из члана 33. став 2. Закона о инспекцијском надзору
<p>Правно лице, предузетник и физичко лице, организациони облик преко кога физичко или правно лице обавља делатност или врши активност за кога не постоји обавеза регистрације (нпр. пољопривредно газдинство), као и субјекат са јавним овлашћењима у складу са законом, чије пословање и поступање се надзире.</p>	<p>Надзирани субјекат који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности.</p>	<p>Надзирани субјекат уписан у основни регистар, који обавља одређену делатност или врши одређену активност, а није уписан у одговарајући посебни регистар или евиденцију коју води други надлежни орган или организација или то чини без сагласности надлежног органа или организације (дозвола, одобрење, решење, мишљење, уверење, лиценца, сертификат, акредитација, потврда, овлашћење, акт о сагласности, акт о условима и др) или без пријаве надлежном органу или организацији, када је овај упис, сагласност или пријава прописана као услов за обављање те делатности или вршење те активности. У смислу инспекцијског надзора, сноси исте правне последице као нерегистровани субјекат.</p>

2. Заступање и заступници, представљање и представници правног лица

Привредно друштво и друго правно лице у пословању и поступању у складу са прописима предузима радње преко законског и другог овлашћеног заступника. Законски и други овлашћени заступник правног лица предузима радње у име и за рачун правног лица. Правна лица, преко својих заступника, учествују у различитим правним пословима и правним односима пред државним органима, другим организацијама, правним и физичким лицима, на основу којих се за рачун, односно на терет правног лица стичу права, односно преузимају обавезе. У правним пословима и правним односима заступник правног лица даје изјаву воље, појављује се у поступцима пред државним органима у име и за рачун правног лица и предузима или не предузима правно релевантне радње, а дејства ових послова, радњи и односа делују према правном лицу. С обзиром да правна лица, као творевине права, нису жива бића, него организације, нужно је да физичко лице у њихово име и за њихов рачун да изјаву воље да би она произвела правна дејства. Законски заступник је првенствено и крајње одговоран за законитост пословања и поступања правног лица.

Закон о облигационим односима у члану 84. одређује да се овлашћење за заступање заснива на закону, општем акту правног лица, акту надлежног органа или на изјави воље заступаног (пуномоћје).

Чл. 31. и 32. Закона о привредним друштвима предвиђено је да су законски (статутарни) заступници друштва - лица која су овим законом као таква одређена за сваки поједини облик друштва; законски заступник друштва може бити физичко лице или друштво регистровано у Републици Србији и да друштво мора имати најмање једног законског заступника који је физичко лице, а законски заступници друштва региструју се у складу са законом о регистрацији.

Тако, чланом 111. став 1. Закона о привредним друштвима прописано је да је сваки ортак овлашћен да самостално заступа ортачко друштво, ако уговором о оснивању није другачије одређено, а чланом 131. ст. 1. и 2. Закона о привредним друштвима да комплементари воде послове командитног друштва и заступају га, а да командитори не могу водити послове друштва нити га заступати. Чланом 218. Закона о привредним друштвима предвиђено је да друштво с ограниченом одговорношћу има једног или више директора који су законски заступници друштва, те да се број директора одређује оснивачким актом или одлуком скупштине, ако оснивачким актом или одлуком скупштине није одређен број директора, друштво има једног директора, а директор се региструје у складу са законом којим се уређује регистрација привредних друштава. Што се тиче акционарског друштва, чланом 388. Закона о привредним друштвима прописано је да извршни директори воде послове друштва и законски су заступници друштва, осим ако је статутом одређено да само поједини извршни директори заступају друштво, те уређени повезани односи и поступања извршних директора. Чланом 389. Закона о привредним друштвима је прописано да директори могу именовати једног од извршних директора овлашћених за заступање друштва за генералног директора друштва, да генерални директор друштва координира рад извршних директора и организује пословање друштва, те да се статутом или одлуком скупштине могу дефинисати услови које директор мора испуњавати да би могао бити именован за генералног директора и ближе уредити његова овлашћења и надлежности.

Поред Закона о облигационим односима и Закона о привредним друштвима, заступање уређују и Закон о задругама, Закон о јавним службама, Закон о удружењима, Закон о банкама, Закон о осигурању, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о здравственој заштити и низ других закона.

С обзиром да је у Републици Србији убедљиво највећи број привредних друштава основан и послује у правној форми друштва с ограниченом одговорношћу (преко 90%) и да више него доминантан број привредних друштава чине микро, мала и средња друштва (98-99%), и то, по правилу, неспецијализована друштва, односно друштва која не послују у тзв. регулисаним индустријама, законски (статутарни) заступници друштава су далеко најчешће („обични“) директори, и то директори физичка лица.

Поред законских заступника, у складу са чланом 32. Закона о привредним друштвима, заступници друштва су и лица која су актом или одлуком надлежног органа друштва овлашћена да заступају друштво и као таква регистрована у складу са законом којим се уређује регистрација (остали заступници).

Законски заступници и лица овлашћена на заступање друштва региструју се у Регистру привредних субјеката у складу са Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре и Правилником о садржини Регистра привредних субјеката и документацији потребној за регистрацију, чијим чланом 4. је прописано да Регистар привредних субјекта садржи законом прописане податке о субјекту регистрације, и то, између осталог, податак о заступнику и границе његових овлашћења (тачка 11). Упис у Регистар није конститутивног карактера за стицање заступничког овлашћења, а јесте од значаја за вршење овлашћења на заступање привредног друштва. Привредно друштво може да има више осталих заступника (нпр. према секторима у организацији друштва), при чему њихово овлашћење може бити ограничено само на заступање, без права на одлучивање и/или пословођење.

Закон о привредним друштвима у погледу заступања друштва уводи и правило које је у складу са начелом фактицитета (правило: „суштина изнад форме“), односно које је сагласно стварном стању унутар друштва и спољним односима у које друштво ступа, прописујући да ако друштво у континуитету прихвата да неко лице поступа као заступник на начин којим трећа лица доводи у уверење да има право на заступање, сматраће се да је друштво конклюдентно (фактички, прећутно) то лице овластило на заступање, осим ако друштво не докаже да је треће лице знало или морало знати за непостојање овлашћења за заступање тог лица.

Чланом 61. став 1. Закона о привредним друштвима уређене су посебне дужности према друштву, одређивањем да ове дужности имају: ортаци и комплементари; чланови друштва са ограниченом одговорношћу који поседују значајно учешће у основном капиталу друштва или члан друштва са ограниченом одговорношћу који је контролни члан контролисаног друштва – повезана лица; акционари који поседују значајно учешће у основном капиталу друштва или акционар који је контролни акционар контролисаног друштва – повезана лица; директори, чланови надзорног одбора, заступници и прокуристи; ликвидациони управник. Ставом 2 овог члана предвиђено је да се оснивачким актом, односно статутом могу и друга лица одредити као лица која имају посебне дужности према друштву.

У складу са чланом 48. Закона о раду, директор, односно други законски заступник послодавца може да заснује радни однос на неодређено или одређено време или да закључи уговор о уређењу међусобних права, обавеза и одговорности директора и послодавца.

Чланом 192. Закона о раду прописано је да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује: у правном лицу - надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца или лице које они овласте, а код послодавца који нема својство правног лица - предузетник или лице које он овласти. Ово овлашћење даје се у писаном облику.

Члан 89. Закона о облигационим односима дефинише да је пуномоћје - овлашћење за заступање које властодавац правним послом даје пуномоћнику. Сагласно члану 91. овог закона, пуномоћник може предузимати само оне правне послове за чије је предузимање овлашћен. Пуномоћник коме је дато опште пуномоћје може предузимати само правне послове који долазе у редовно пословање. Посао који не долази у редовно пословање може пуномоћник предузети само ако је посебно овлашћен за предузимање тог посла, односно врсте послова међу које он спада.

Чланом 35. Закона о привредним друштвима одређено је да је прокура - пословно пуномоћје којим друштво овлашћује једно или више физичких лица (прокуристи) да у његово име и за његов рачун закључују правне послове и предузимају друге правне радње. Прокура је непреносива и прокуриста не може дати пуномоћје за заступање другом лицу. Члан 95. Закона о облигационим односима прописује да пословно пуномоћје може дати, у границама закона, предузеће, односно друго правно лице, и њиме овластити пуномоћника да закључује уговоре и обавља остале послове који су уобичајени у вршењу њихове пословне делатности. Пословни пуномоћник не може отуђити или оптеретити непокретности, преузети меничне обавезе или обавезе јемства, узети зајам и водити спор, ако није добио посебно пуномоћје за сваки такав посао. Пословно пуномоћје може бити ограничено на одређену врсту послова, или на одређене послове, али ова ограничења имају дејство према трећем само ако је за њих знао или морао знати. Закон о привредним друштвима у члану 34. уређује пуномоћнике по запослењу, одређујући да лица која као запослени у друштву раде на пословима чије обављање у редовном пословању укључује и закључење или испуњење одређених уговора или предузимање других правних радњи, овлашћена су да као пуномоћници друштва закључују и испуњавају те уговоре, односно предузимају те правне радње у границама послова на којима раде без посебног пуномоћја. Под појмом запосленог у смислу овог закона сматра се физичко лице које је у радном односу у друштву, као и лице које није у радном односу у друштву, ако обавља функцију у друштву.

Закон о привредним друштвима у члану 43. прописује да је сваки заступник друштва и прокуриста приликом потписивања докумената у име друштва дужан да уз свој потпис наведе своју функцију у друштву.

Члан 567. Закона о привредним друштвима уређује огранак привредног друштва као издвојени организациони део привредног друштва на територији Републике Србије преко кога друштво обавља делатност у складу са законом. Огранак нема својство правног лица, а у правном промету иступа у име и за рачун привредног друштва. образује се одлуком друштва, која садржи, између осталог, лично име, односно пословно име заступника огранка и обим овлашћења заступника, ако је заступник огранка различит од заступника друштва. Огранак домаћег и страног привредног друштва региструје се у складу са законом о регистрацији. Члан 570. Закона о привредним друштвима прописује да ако је заступник огранка регистрован у складу са законом о регистрацији, то лице сматра се заступником целог привредног друштва и на питања у вези са дејством ограничења овлашћења за заступање према трећим лицима сходно се примењују одредбе члана 33. овог закона, којима су уређена ограничења овлашћења заступника.

Сагласно члану 574. Закона о привредним друштвима, представништво страног привредног друштва је његов издвојен организациони део који може обављати претходне и припремне радње у циљу закључења правног посла тог друштва, који се обавезно региструје у складу са законом о регистрацији. Представништво нема својство правног лица и може закључивати само правне послове у вези свог текућег пословања. Представништво се образује одлуком надлежног органа страног привредног друштва, која, између осталог, обавезно садржи лично име, односно пословно име заступника представништва.

Чланом 790. став 1. Закона о облигационим односима предвиђено је да се уговором о трговинском заступању обавезује заступник да се стално стара да трећа лица закључују уговоре са његовим налогодавцем, и да у том смислу посредује између њих и налогодавца, као и да по добијеном овлашћењу закључује уговоре са трећим лицима у име и за рачун налогодавца, а овај се обавезује да му за сваки закључени уговор исплати одређену накнаду (провизију). Одређеним посебним законима ближе се уређује трговинско заступање, односно заступање у продаји производа – заступање произвођача, односно трговинска заступништва.

Члан 529. Закона о привредним друштвима одређује да у одлуци о покретању ликвидације друштво именује ликвидационог управника, чиме свим заступницима друштва престају права заступања друштва. Ако друштво не именује ликвидационог управника на овај начин, сви законски заступници друштва постају ликвидациони управници. Привредно друштво може имати више ликвидационих управника. Тада они заступају друштво заједно, ако одлуком којом су именовани није другачије одређено. Сагласно члану 532. Закона о привредним друштвима, ликвидациони управник заступа друштво у ликвидацији и одговоран је за законитост пословања друштва. Он може да врши радње на окончању послова започетих пре почетка ликвидације, предузима радње потребне за спровођење ликвидације, као што су продаја имовине, исплата поверилаца и наплата потраживања и бврши друге послове неопходне ради спровођења ликвидације друштва.

Законом о стечају („Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 - др. закон, 71/12 - УС, 83/14, 113/17, 44/18 и 95/18) одређено је да стечајни управник води послове и заступа стечајног дужника, осим ако је овим законом другачије одређено. Даном отварања стечајног поступка престају заступничка и управљачка права директора, заступника и пуномоћника, као и органа управљања и надзорних органа стечајног дужника и та права прелазе на стечајног управника.

Поред заступања правног лица, постоји и представљање правног лица. У питању је давање изјаве о правном лицу или у вези са потребама, правима и обавезама правног лица. Представник се, тако, појављује пред државним органима када даје податке о правном лицу које представља. Овлашћење на представљање правног лица налази се у закону или другом пропису, општем акту или опису посла одређеног лица, односно, по својој природи, подразумева се за одређене послове, односно радна места.

Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) у члану 47. одређује да правно лице предузима радње у поступку преко законског заступника или овлашћеног представника који је одређен општим актом правног лица. Чланом 49. став 1. истог закона прописано је да странка или законски заступник странке може да овласти пуномоћника да је заступа у поступку, изузев да даје изјаве које само странка може дати.

Надзираног субјекта, као странку према којој се врши надзор у поступку инспекцијског надзора, као посебном управном поступку, заступа законски заступник, односно други овлашћени заступник и предузима радње у поступку у име и за рачун правног лица. Под условима прописаним Законом о инспекцијском надзору, а како би се постигла економичност поступка избегавањем његовог одуговлачења, надзираног субјекта, као странку, у поступку инспекцијског надзора може да представља његов представник (запослено и друго радно ангажовано лице), као лице које присуствује инспекцијском надзору. Основ за то постоји у закону – Закону о

инспекцијском надзору, Наиме, Закон о инспекцијском надзору је у члану 18. ст. 8. и 9. прописао да инспекцијски надзор почиње кад инспектор уручи надзираном субјекту, односно присутном лицу налог за инспекцијски надзор, а ако надзирани субјекат, односно присутно лице одбија уручење налога за инспекцијски надзор, сматра се да инспекцијски надзор почиње показивањем налога и предочавањем његове садржине надзираном субјекту, односно присутном лицу. Даље, у члану 20. став 6. овог закона прописано је да ако надзирани субјекат који је уредно обавештен о предстојећем инспекцијском надзору не буде присутан на месту вршења надзора, а не постоје околности из става 5. овог члана, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора. Такође, према члану 32. став 3. овог закона, ако се непознати субјекат, односно овлашћено лице не одазове позиву инспектора, инспекцијски надзор се врши у присуству службеног или другог лица које се затекне на месту вршења инспекцијског надзора. У овим случајевима, дакле, није потребно постављање привременог заступника, у складу са чланом 48. Закона о општем управном поступку, будући да је овлашћење вршења инспекцијског надзора у присуству представника правног лица прописано Законом о инспекцијском надзором, као посебним законом у односу на Закон о општем управном поступку, имајући предност у примени у односу на тај општи закон. Ако је, пак, посебним законом прописано да се у одређеним ситуацијама поставља привремени заступник, односно заступник по службеној дужности, као што је то учињено у члану 16. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, онда је обавезно да инспектор, односно овлашћено службено лице тако и поступи.

Одређеним посебним законима којима се у одређеним областима уређује инспекцијски надзор, такође, уређују се заступници. Тако, Закон о пореском поступку и пореској администрацији у члану 15. став 1. прописује, поред осталог, да законски заступници правних лица (физичко лице које је као такво уписано у прописани регистар), као и пословођа предузетника, испуњавају пореске обавезе лица која заступају.

За оцену да ли је лице овлашћено да поступа у име и за рачун правног лица од одлучне важности је садржина његових овлашћења. Из садржине овлашћења проистиче и одговорност, па тако и прекршајна одговорност тог физичког лица, као одговорног лица, и правног лица. Овлашћења су омеђена законом и другим прописом, оснивачким актом, статутом, правилником о организацији послова и систематизацији радних места, другим општим актом и одлуком, пуномоћјем или решењем, односно другим појединачним актом и налогом да се обави одређени посао. Границе овлашћења могу бити постављене и одлуком суда – нпр. пресудом привредног суда у привредно-статусном парничном поступку или пресудом прекршајног суда којим се изриче заштитна мера забране одговорном лицу да врши одређене послове, у складу са чланом 57. Закона о прекршајима (тим чланом у ставу 1. прописано је да се забрана одговорном лицу да врши одређене послове састоји у забрани учиниоцу прекршаја да врши послове које је вршио у време извршења прекршаја или руководећу дужност у привредном или финансијском пословању или одређену врсту послова, или све или неке дужности везане за располагање, коришћење, управљање или руковање повереном имовином). Законски заступник има најшира овлашћења, док остали заступници правног лица имају ужа овлашћења од законског заступника, при чему своја овлашћења изводе из прописа или другог општег акта или из овлашћивања

(давања овлашћења) од стране законског заступника. Чланом 33. став 1. Закона о привредним друштвима прописано је да је заступник дужан да поступа у складу са ограничењима својих овлашћења која су утврђена актима друштва или одлукама надлежних органа друштва. Ограничења овлашћења законског и других заступника могу бити изричито уписана у Регистар привредних субјеката или садржана у општем акту који се прилаже Регистратору. Ограничења се могу односити на врсту послова, вредност посла, вршење одређених правних радњи, самосталност у одлучивању или заступању (ограничења овлашћења заступника у виду претходне сагласности органа управљања или у виду заједничког заступања, односно обавезног супотписа), као и према другом критеријуму. Из садржине овлашћења и њихових ограничења произлази одговорност заступника за законито поступање, законитост области и послова за које одговара и евентуално прекорачење граница овлашћења. Одређивање садржине овлашћења и одговорности овлашћеног, односно одговорног лица је од суштинске важности за правилно дефинисање одговорног лица у захтеву за покретање прекршајног поступка, који сачињава и подноси инспекција, односно за правилну прекршајну оптужбу, коју заступа инспекција пред прекршајним судом.

Члан 546. тачка 7) Закона о привредним друштвима прописано је да ако привредно друштво остане без законског или привременог заступника, а не региструје новог у року од три месеца од дана брисања законског, односно привременог заступника из регистра привредних субјеката – покреће се принудна ликвидација привредног друштва, коју спроводи Регистратор Агенције за привредне регистре. Принудном ликвидацијом се, дакле, из правног промета уклањају она привредна друштва која немају законског заступника преко три месеца, чиме се стварају услови за правну сигурност, поштовање прописа и превенцију прекршаја. Ситуације када правно лице остане без законског или другог овлашћеног заступника су интересантне и са аспекта одређивања фактичког заступника, односно фактичког директора, као одговорног лица у правном лицу, па и одговорног у прекршајном смислу.

3. Иницирање покретања и покретање прекршајног поступка и издавање прекршајног налога

Закон о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - УС), којим се на системски начин уређује прекршајни поступак, прописује да се прекршајни поступак покреће и води на основу захтева овлашћеног органа или оштећеног и прекршајног налога, у складу са овим законом, односно да се прекршајни поступак покреће решењем суда на основу захтева за покретање прекршајног поступка и издатог прекршајног налога поводом кога је поднет захтев за судско одлучивање. Овим системским законом прекршај је одређен као противправно дело које је законом или другим прописом надлежног органа одређено као прекршај и за које је прописана прекршајна санкција.

Када инспекција у поступку инспекцијског надзора открије прекршај који је починио надзирани субјекат, она подноси надлежном прекршајном суду захтев за покретање прекршајног поступка, у складу са чланом 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору и чланом 179. Закона о прекршајима, те одговарајућим

одредбама посебног закона. За прекршаје за које је од прекршајних санкција прописана новчана казна у фиксном износу, инспектор издаје прекршајни налог, у складу са чланом 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору и чл. 168. и 169. Закона о прекршајима, те одговарајућим одредбама посебног закона. Чланом 168. став 5. Закона о прекршајима прописано је да ако по овом закону нема услова за издавање прекршајног налога у односу на правно или одговорно лице, против оба лица биће поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Сагласно члану 179. Закона о прекршајима, захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган или оштећени (овлашћени подносилац захтева). Овлашћени органи су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац и други органи и организације, које врше јавна овлашћења у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени. Чланом 169. тачка 3) Закона о прекршајима прописано је да ће овлашћени орган, односно овлашћено лице издати прекршајни налог уколико је прекршај из његове надлежности открио приликом инспекцијског или другог надзора прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин. Чланом 42. Закона о инспекцијском надзору прописано је да ако код надзираног субјекта открије незаконитост која је кажњива према закону или другом пропису, инспектор надлежном правосудном органу подноси кривичну пријаву, пријаву за привредни преступ или захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје прекршајни налог.

Члан 185. Закона о прекршајима прописује да, ако суд не одбаци захтев за покретање прекршајног поступка, доноси решење о покретању прекршајног поступка. Ово решење садржи означавање лица против кога се покреће прекршајни поступак и правну квалификацију прекршаја. Ако је захтев поднесен против више лица или за више прекршаја, у решењу се морају назначити сва лица и правна квалификација за све прекршаје. Решење о покретању прекршајног поступка не доставља се подносиоцу захтева ни окривљеном. Против решења о покретању прекршајног поступка није дозвољена жалба. Поступак се води само у погледу оног прекршаја и против оног окривљеног на који се односи решење о покретању прекршајног поступка осим у случају из члана 247. став 4. овог закона, према коме ако након покретања прекршајног поступка правно лице против кога се води поступак, престане да постоји, подносилац захтева за покретање поступка може усмерити захтев против његовог правног следбеника. Суд није везан за правну квалификацију дату у захтеву за покретање прекршајног поступка односно у решењу о покретању прекршајног поступка.

Изузеци од иницирања покретања прекршајног поступка и издавања прекршајног налога прописани су чланом 42. ст. 3. и 4. Закона о инспекцијском надзору. Тим одредбама прописано је да, изузетно од става 1. овог члана, када је надзирани субјекат у остављеном року поступио према налогу, односно предлогу инспектора за отклањање незаконитости из члана 27. став 1. овог закона, ако се сматра да та незаконитост представља прекршај у складу са законом и другим прописом, инспектор против тог надзираног субјекта неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће му издати прекршајни налог када највиши износ запређене казне за прекршај не прелази 200.000 динара и није прописана заштитна мера, под условом да штетне последице нису наступиле, као и

када су такве последице наступиле, али их је надзирани субјекат отклонио или је штету надокнадио пре почињања поступка инспекцијског надзора, у току надзора пре изрицања мера на записник или у року из члана 27. став 1. овог закона. Ако надзирани субјекат, пре покретања поступка инспекцијског надзора, односно обавештавања о предстојећем инспекцијском надзору, самоиницијативно пријави незаконитост, а за незаконитости код којих је могуће отклонити последицу, поред самопријаве, и отклони последице повреде прописа, односно употреби сва средства која су му на располагању да се те последице отклоне, против тог надзираног субјекта неће се поднети захтев за покретање прекршајног поступка, односно неће се издати прекршајни налог, ако се сматра да та незаконитост представља прекршај у складу са законом и другим прописом. Неподношење захтева за покретање прекршајног поступка, односно неиздавање прекршајног налога инспектор уноси у записник о инспекцијском надзору са одговарајућим образложењем. Ове одредбе не примењују се када се ради о поновљеном прекршају надзираног субјекта, без обзира да ли је први пут поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно издат прекршајни налог или не, нити на нерегистрованог субјекта. У одређеним законима и законодавству у настанку прописују се и други основи за непокретање прекршајног поступка. Тако, Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Службени гласник РС“, бр. 41/09, 53/10, 101/11, 32/13 - УС, 55/14, 96/15 - др. закон, 9/16 - УС, 24/18, 41/18, 41/18 - др. закон и 87/18) у члану 314а прописује да надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова може одустати од процесуирања прекршаја - ако је прекршај учињен због тога што је учесник у саобраћају чинећи радњу прекршаја поступао у циљу заштите безбедности, односно заштите и спасавања живота, здравља или имовине. Ове одредбе стоје у вези са одредбама члана 14. Закона о прекршајима, којима је прописано да нема прекршаја ако је радња прописана као прекршај учињена у крајњој нужди, те да крајња нужда постоји ако је прекршај учињен да учинилац отклони од свог добра или добра другог истовремену нескривљену опасност која се на други начин није могла отклонити, и ако при томе учињено зло није веће од зла које је претило, при чему се учинилац који је прекорачио границе крајње нужде може казнити блаже казнити, а ако је то прекорачење учињено под посебно олакшавајућим околностима, учинилац се може ослободити од казне.

Нацрт закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености у члану 48. предвиђа да надлежни инспектор неће поднети захтев за покретање прекршајног поступка против испоручиоца за кога је утврђено да је први пут испоручио на тржиште формално неусаглашен производ, под условом да је неусаглашеност отклоњена у року који је одредио надлежни инспектор.

Посматрајући упоредно законодавство, утврђује се шири круг законских основа за непокретање прекршајног поступка. Тако, Закон о Државном инспекторату Републике Хрватске у члану 73. предвиђа да, изузетно, инспекција неће покренути прекршајни поступак ако јој је то допуштено посебним законом или ако: надзирано правно или физичко лице у току инспекцијског надзора, односно до доношења решења отклони неправилности и недостатке утврђене у инспекцијском надзору; је за утврђене неправилности донето решење и надзирани субјекат је поступио по извршном решењу инспектора или је поступио по решењу пре него је постало извршно; надзирани субјекат изјашњењем на записник преузме обавезу да у одређеном року отклони неправилности и недостатке утврђене у инспекцијском

надзору за које није прописана управна мера, а инспектор утврди да је почињен прекршај, зарад чега инспектор надзираном субјекту издаје писану наредбу у којој ће тачно одредити преузету обавезу и рок за извршење зависно о природи преузете обавезе. Ако надзирани субјекат не поступи на описани начин, односно не испуни обавезу у одређеном року из поменуте наредбе, инспектор је дужан без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана завршетка надзора, односно у року од 15 дана од истека рока за испуњење обавезе из наредбе да поднесе оптужни предлог за покретање прекршајног поступка, односно изда прекршајни налог (став 3). Изузетно, ако инспектор утврди да је почињен прекршај којим се угрожава живот, безбедност и здравље људи, имовина веће вредности или животна средина, у свим случајевима када је прописана управна мера забране, као и код поновног утврђивања истог прекршаја у року од годину дана, дужан је без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана завршетка надзора, поднесе оптужни предлог за покретање прекршајног поступка, односно изда прекршајни налог (став 4).

И када се поднесе захтев за покретање прекршајног поступка и покрене тај поступак, а суд утврди да не постоје услови за покретање прекршајног поступка, захтев за покретање поступка одбациће решењем. Чланом 184. Закона о прекршајима прописује да не постоје услови за покретање прекршајног поступка: кад радња описана у захтеву није прекршај; кад суд није стварно надлежан за вођење прекршајног поступка; кад постоје основи који искључују одговорност за прекршај окривљеног; када је наступила застарелост за покретање прекршајног поступка; кад је захтев поднео неовлашћени орган, односно неовлашћено лице; кад постоје други законски разлози због којих се поступак не може покренути.

Приликом испитивања захтева за покретања прекршајног поступка, прекршајни суд ће испитати услове за покретање прекршајног поступка који су садржани и проистичу из достављеног захтева и приложених исправа и доказа који се односе на правно лице и одговорно лице, као окривљена лица у прекршајном поступку. Стога је потребно да се, већ у фази иницирања прекршајног поступка, доставе и предложе докази који указују на прекршајну одговорност учинилаца. По правилу, инспекција је дужна да у достављеном захтеву наведе околности и чињенице који указују на основе сумње да су правно лице и одговорно лице учинили одређени прекршај (попут: радњи извршења прекршаја, времена извршења прекршаја, описа и начина утврђења чињеница везаних за елементе бића прекршаја, утврђивања својства одговорног лица у правном лицу и слично). Притом, утврђивање окривљеног одговорног лица је од нарочитог значаја, будући да би накнадна измена захтева за покретање прекршајног поступка и покретање поступка против другог лица увећали ризик од наступања застарелости, услед потребе да се у кратким роковима предложе и изведу докази, саслуша окривљено лице и расправе све битне чињенице за доношење мериторне одлуке.

Што се тиче прекршаја са лаким и незнатним последицама или код којих последице ни не постоје, у нашем правном систему не постоји правни институт који постоји у неким другим системима, а то је безначајан прекршај, када заправо ни нема прекршаја. Формалноправно посматрано, за сваки прекршај овлашћени инспекцијски орган подноси захтев за покретање прекршајног поступка, односно издаје прекршајни налог за прекршаје за прекршаје за које је од санкција прописана само новчана казна у фиксном износу, осим прекршаја који су обухваћени изузецима када

се не иницира покретање прекршајног поступка, како је то наведено у претходним излагањима. Безначај прекршај постоји, примера ради, у хрватском прекршајном законодавству. Прекршајни закон Републике Хрватске, члан 24а, под насловом „Безначајан прекршај“, прописује следеће: „Нема прекршаја, иако су остварена његова битна обележја, ако је ступањ угрожавања или повреде јавног поретка, друштвене дисциплине и друштвених вриједности незнатан и не постоји потреба да починитељ буде кажњен.“ У правном систему Републике Србије, према томе, постоји: 1) незнатан ризик, када се не покреће и не спроводи поступак инспекцијског надзора; 2) незнатан привредни преступ, који није привредни преступ, иако формално садржи његова обележја, јер друштвену штетност незнатна због малог значаја и због незнатности или одсутности штетних последица и 3) дело малог значаја, када није кривично дело оно дело које, иако садржи обележја кривичног дела, представља дело малог значаја, што значи да степен кривице није висок, штетне последице су одсутне или незнатне и општа сврха кривичних санкција не захтева изрицање кривичне санкције, а прописана је казна затвора до три године или новчана казна.

С друге стране, у правном систему Републике Србије постоји споразум о признању прекршаја, уређен у чл. 233 – 238. Закона о прекршајима. Овај споразум може да се закључи за прекршаје за које се води прекршајни поступак по захтеву за покретање прекршајног поступка, а искључен је за прекршаје за које се издаје прекршајни налог (прописана новчана казна у фиксном износу). Услов за закључење овог споразума за прекршаје из области инспекцијског надзора је да је надлежни прекршајни суд покренуо прекршајни поступак по захтеву инспекције, односно инспектора, као овлашћеног подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка и странке у том поступку, која заступа прекршајну оптужбу. Садржину овог споразума чини, између осталог, споразум страна (оптужбе и одбране) о врсти и висини казне, односно о другим прекршајним санкцијама. Примена споразума о признању прекршаја у области инспекцијског надзора ближе је уређена општим и посебним стручно-методолошким објашњењима (смерницама), које је утврдила Координациона комисија.

4. Прекршајна одговорност правног лица

Закон о прекршајима у члану 17. став 1. прописано је да за прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу, а у чл. 27, 28. и 30. уређује одговорност правног лица и одговорног лица у правном лицу.

Чланом 31. Закона о прекршајима одређено је да страном физичко лице, страном правно лице и одговорно лице одговарају за прекршаје једнако као и домаће физичко, правно и одговорно лице. Страном правно лице и одговорно лице казниће се за прекршај учињен на територији Републике Србије ако страном правно лице има пословну јединицу или представништво у Републици Србији или је прекршај учињен његовим превозним средством, ако прописом којим је прекршај регулисан није нешто друго предвиђено. Тиме се домаћа и страна лица налазе у једнаком, равноправном положају у прекршајном законодавству.

Прописано је да је правно лице одговорно за прекршај учињен радњом или пропуштањем дужног надзора органа управљања или одговорног лица или радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица (члан 27. став 1. Закона о прекршајима). Правно лице, као творевина права састављена од лица и имовине, дакле, своју вољу према трећим лицима и ниво и квалитет примене прописа, односно законитог пословања и поступања изражава преко својих органа и овлашћених лица.

Овде је у питању **изведена прекршајна одговорност** правног лица за прекршај. Прекршајна одговорност правног лица, према томе, у складу са чланом 27. став 1. Закона о прекршајима, изводи се (произлази, проистиче, потиче) из радње или пропуштања дужног надзора органа управљања или одговорног лица у правном лицу или из радње другог лица овлашћеног у време извршења прекршаја да поступа у име правног лица. Постоји прекршајна међузависност између поступака одговорног и овлашћеног лица и прекршајне одговорности правног лица.

Поред радње или пропуштања дужног надзора органа управљања или одговорног лица правног лица, прекршај се, дакле, може извршити и радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица. Овде се, по правилу, ради о запосленима и различитим облицима пуномоћника правног лица: пуномоћници по запослењу, адвокат, прокуриста и друго лице овлашћено пословним пуномоћјем – како је то обрађено у претходним излагањима. Неопходно је да је то лице, чинећи прекршај, поступало у име правног лица – значи, у оквиру делатности правног лица и/или у вези са том делатношћу, што је редовна активност, али може бити и повремена или једнократна активност.

Полази се од поставке да правно лице није системски лоше устројено и организовано, да сама организација и подела послова и овлашћења унутар правног лица не доводи до чињења прекршаја, него је до повреде прописа која представља прекршај дошло због чињења или нечињења, тј. пропуштања дужног чињења од стране овлашћених лица која управљају правним лицем, заступају га, руководе његовим пословима или су запослени у правном лицу и представљају га. Из прекршајног поступања или непоступања одговорног, односно овлашћеног лица, које опредељује вољу правног лица и преко којег правно лице обавља своју делатност и врши своју активност, произлази прекршајна одговорност правног лица. Прекршај је, тако, учинило друго лице, а на основу активног противправног поступања органа управљања или одговорног лица – радње или пропуштања дужног надзора.

Према претходном Закону о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09), члан 17. став 4, за прекршајну одговорност правног лица тражила се скривљена радња органа управљања или физичког лица. Било је прописано да је правно лице одговорно за прекршај учињен скривљено предузетом радњом или пропуштањем дужног надзора од стране органа управљања или одговорног лица или скривљеном радњом другог лица које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица. Важећи Закон о прекршајима не тражи да радња буде скривљена. Али, то не значи да је прекршајна одговорност правног лица сасвим објективна и да постоји неограничена одговорност, па одредбе члана 27. став 1. Закона о прекршајима не би требало схватити у том смислу и као такву је, последично, уносити у захтев за покретање прекршајног поступка. Прекршајна одговорност правног лица има елементе објективне одговорности, али није и скроз објективна. За

постојање прекршајне одговорности, у складу са чланом 20. став 1. Закона о прекршајима, довољан је нехат учиниоца ако прописом о прекршају није одређено да ће се казнити само ако је прекршај учињен са умишљајем. Имајући ово у виду, дефиниција прекршајне одговорности из члана 27. став 1. Закона о прекршајима не наглашава питање кривице за прекршај. Прекршај је учињен из нехата кад је учинилац био свестан да услед његовог чињења или нечињења може наступити забрањена последица, али је олако држао да је може спречити или да она неће наступити, или кад није био свестан могућности наступања забрањене последице, иако је према околностима и према својим личним својствима био дужан и могао бити свестан те могућности.

Правно лице је, према члану 27. став 2. Закона о прекршајима, одговорно за прекршај и када орган управљања донесе противправну одлуку или налог којим је омогућено извршење прекршаја или одговорно лице нареди лицу да изврши прекршај, и када физичко лице изврши прекршај услед пропуштања одговорног лица да над њим врши надзор или контролу.

Овде је у питању аутономна (самостална) прекршајна одговорност правног лица. Код аутономне одговорности правног лица за прекршај, правно лице је одговорно независно од грешака и пропуста одговорних лица, него је одговорност заснована на озбиљним недостацима, неусаглашеностима и празнинама у организацији правног лица, његовој пословној политици, општим правним актима и уређењу, и уопште способности за примену прописа на незадовољавајућем нивоу. Ово води и ка томе да је правно лице такво да је подложно вршењу прекршаја, или чак, својим устројством и пословном политиком, окренуто ка истом и орјентисано тако да је политика да треба омогућити пословање правног лица и остварење добити по сваку цену, па и онда када то укључује незаконито пословање и чињење прекршаја. Некада се ти прекршаји и урачунавају (укалкулишу) у цену пословања и финансијске пројекције. Аутономна одговорност правног лица настаје због противправне одлуке или противправног налога органа управљања, односно противправне наредбе одговорног лица, односно пропуста одговорног лица у вршењу надзора или контроле над физичким лицем. Противправно подстицање и иницирање прекршаја од стране менаџмента правног лица - противправна одлука или налог, односно противправна наредба (наређење), што је довело до непосредног извршења прекршаја од стране физичког лица, даје правни основ за прекршајну одговорност правног лица. Са противправним налогом, односно противправним наређењем органа управљања, односно одговорног лица изједначавамо и накнадно одобрење противправног поступања од стране правног лица. У овом смислу се изјаснио и Закон о привредним друштвима у члану 41 („Прекорачење овлашћења“) прописивањем да заступник друштва, пуномоћник по запослењу и прокуриса одговарају за штету коју нанесу друштву прекорачењем граница својих овлашћења, али, изузетно, ова лица не одговарају за штету ако су поступала у складу са одлуком надлежног органа друштва, односно ако су њихове радње накнадно одобрене од стране тог органа.

Исто тако, када је физичко лице извршило прекршај услед пропуштања одговорног лица да над њим врши надзор или контролу, аутономна одговорност правног лица утемељена је на пропусту у организацији правног лица. Одговорно лице, коме је правно лице, поуздавајући се у његове компетенције, знања, вештине и искуство, стручност, савесност и поштење, поверило вршење послова који се односе

на управљање, пословање или процес рада, тиме одговара како за своје поступке, тако и за надзор над поступањем лица којима је оно претпостављено - надређено, тако да противправно понашање доводи до одговорности правног лица. Правно лице је, дакле, прекршајно одговорно када је прекршај учињен пропустом одговорних лица, односно лица из круга управљача и руководилаца правног лица да донесу правилну одлуку, будући да су на одговарајућа радна места и позиције у правном лицу постављени тако да, према положају у организацији и функцијама, опредмећују и исказују свест и вољу правног лица, издају налог запосленим и другим ангажованим лицима за извршење одређених радњи, па издавањем противправног налога или пропуштањем дужног надзора или контроле над тим лицима долази до чињења прекршаја. Овим је одговорност ових лица појачана. Пропуштање дужног надзора или контроле може се, рецимо, огледати и у пропуштању одговорног лица да донесе или иницира доношење одговарајућих општих правних аката и успостављање пословних процедура унутар правног лица, попут редовног и ванредног извештавања ка одговорном лицу, чиме би се разрешила нејасна, односно неуређена ситуација из које је настао прекршај. У том светлу, од посебне важности за правна лица је да строго воде рачуна о томе коме поверавају овлашћења и вршење одређених послова.

Овај основ прекршајне одговорности правног лица је **широко постављен**. Али, у тумачењу **не би требало ићи прешироко**, тако да прекршајна одговорност правног лица не би требало да буде, практично, неограничена и да се заснива на потпуно објективној одговорности за свако поступање или пропуст запосленог или радно ангажованог лица, па да, последично, инспектори и други овлашћени подносиоци захтева за покретање прекршајног поступка иницирају покретање прекршајног поступка на темељу тако схваћене прекршајне одговорности.

Правно лице не одговара аутоматски и у сваком случају, самим тим што је његов запослени или посленик, односно лице које је у служби правног лица извршило прекршај, него је нужно да буду испуњени законски услови. Неопходно је за прекршајну одговорност правног лица да је постојала правна и фактичка могућност надзора и контроле, тј. да је постојала стварна могућност надзора и контроле од стране одговорног лица над понашањем физичког лица – запосленог или радно ангажованог лица. Јер, ако није постојала стварна и разумно схваћена могућност надзора и контроле над запосленим или радно ангажованим лицем од стране одговорног лица, тј. ако је прекршај учињен без утицаја и могућности утицаја одговорног лица на чињење или нечињење које представља прекршај, налазимо да нема услова за прекршајну одговорност правног лица из члана 27. став 2. тачка 2) Закона о прекршајима. Ако је одговорно лице поступало савесно и пажљиво, са пажњом која се која се у правном промету захтева у одговарајућој врсти односа (пажња доброг привредника, пажња доброг руководиоца), па и повећаном пажњом у извршавању обавезе из своје професионалне делатности, према правилима струке и обичајима (пажња доброг стручњака) – под условом да се ради о односима такве врсте у којима се тражи оваква дужност пажње, тако да је одговорно лице предузело све што је, према пропису, општем акту, правилима струке, доброј пракси и опису посла, било дужно, требало и могло да предузме да до прекршаја не дође, схватања смо да тиме нема пропуштања одговорног лица да над физичким лицем које је извршило прекршај врши надзор или контролу, па ни услова да се заснује прекршајна одговорност правног лица. Становишта смо да, значи, нема одговорности за прекршај ако је правно

лице, односно одговорно лице предузело све радње које су, на основу закона, општег акта, описа посла и правила струке, биле потребне да би се спречило извршење прекршаја, до којег је ипак дошло.

И код одговорности за штету од опасне ствари или опасне делатности из Закона о облигационим односима, која је врста објективне одговорности и строжег је режима од прекршајне одговорности правног лица, не ради се о потпуној, неограниченој одговорности. Наиме, Закон о облигационим односима у члану 173. прописује да се сматра да штета настала у вези са опасном ствари, односно опасном делатношћу потиче од те ствари, односно делатности, изузев ако се докаже да оне нису биле узрок штете, а у члану 174. да за штету од опасне ствари одговара њен ималац, а за штету од опасне делатности одговара лице које се њом бави. Чланом 177. Закона о облигационим односима уређено је ослобођење од одговорности. Прописано је да се ималац ослобађа одговорности ако докаже да штета потиче од неког узрока који се налазио ван ствари, а чије се дејство није могло предвидети, ни избећи или отклонити. Ималац ствари ослобађа се одговорности и ако докаже да је штета настала искључиво радњом оштећеника или трећег лица, коју он није могао предвидети и чије последице није могао избећи или отклонити.

Прекршајна одговорност правног лица је вид објективне одговорности, тачније има **елементе објективне одговорности**, али не можемо тврдити да је у свему објективна одговорност. За прекршајну одговорност правног лица захтева се, поред осталог, да буде испуњен услов да је прекршај последица пропуштања дужног надзора или контроле.

Наравно, изложено **не значи да се прекршајна одговорност аутоматски пребацује и преваљује на запосленог и посленика**, јер запосленом и радно ангажованом лицу је неопходно да правно и одговорно лице обезбеде услове за обављање посла, да му обезбеде потребна средства за рад и безбедност и здравље на раду, упуте га у посао и дају му инструкције, објашњења и радне налоге, како би могао да обавља свој посао на законит начин и како би учинили све што је до њих да предупреду прекршај. То што правно лице не одговара аутоматски и у сваком случају за прекршај на начелима потпуне објективне одговорности, до које би долазило увек из саме чињенице да је његов запослени или посленик (лице у служби правног лица) извршио прекршај, не сме да буде разлог за злоупотребе, па да се и у ситуацијама када постоји прекршајна одговорност правног лица, јер оно, односно његово одговорно лице није учинило оно што је до њих да предупреду прекршај, одговорност неосновано преваљује само на физичко лице – запослено и радно ангажовано лице и да се оно једино обухвата прекршајном оптужбом. Да би се искључила прекршајна одговорност правног лица неопходно је да није постојао пропуст у дужном надору органа управљања, одговорног и/или овлашћеног лица правног лица, тако да постоји искључива одговорност одговорног или овлашћеног, односно физичког лица које је учинилац прекршаја (нпр. поступање супротно уговором преузетим обавезама, налозима и правилима правног лица, довођење одговорног лица у заблуду, намера причињавања штете правном лицу и сл). На овом месту напомињемо да у случају да одговорно лице или друго физичко лице које је у време извршења прекршаја било овлашћено да поступа у име правног лица – нпр. запослени у правном лицу, почини прекршај и због тога правно лице буде кажењено новчаном казном, правно лице има право на накнаду штете од непосредног учиниоца прекршаја (регресно право), ако је

при извршењу прекршаја из кога је настала имовинска штета за правно лице поступао намерно или у крајњој непажњи. Закон о раду, наиме, у члану 163. став 1. прописује да је запослени одговоран за штету коју је на раду или у вези с радом, намерно или крајњом непажњом, проузроковао послодавцу, у складу са законом. Осталим одредбама овог члана уређују се односи поводом накнаде штете послодавцу од стране запосленог. Такође, Закон о облигационим односима у члану 172. уређује одговорност правног лица за штету коју проузрокује његов орган, прописивањем да правно лице одговара за штету коју његов орган проузрокује трећем лицу у вршењу или у вези са вршењем својих функција и да, ако за одређени случај није што друго у закону одређено, правно лице има право на накнаду од лица које је штету скривило намерно или крајњом непажњом, а то право застарева у року од шест месеци од дана исплаћене накнаде штете.

О изложеним стварима и односима неопходно је водити рачуна како у пословању правног лица, тако и приликом опредељивања прекршајне одговорности у захтеву за покретање прекршајног поступка, посебно јер у стварности, у великом броју практичних, животних, фактичких, конкретних ситуација, није лако раздвојити и дефинисати која одговорност је посредни. Ради тог разјашњења, потребно је прикупљање и извођење доказа, утврђивање чињеница и законско и разумно закључивање.

Под условима из члана 27. став 2. Закона о прекршајима, правно лице може да одговара за прекршај и када је против одговорног лица прекршајни поступак обустављен или је то лице ослобођено од одговорности у складу са одредбама члана 250. овог закона (ако дело за које се терети по пропису није прекршај, ако има околности које искључују прекршајну одговорност окривљеног, ако није доказано да је окривљени учинио прекршај за који је против њега поднет захтев за покретање прекршајног поступка) и када постоје правне или стварне сметње за утврђивање одговорности одговорног лица у правном лицу или се не може одредити ко је одговорно лице. У правне и стварне сметње за утврђивање одговорности одговорног лица у правном лицу спадају смрт, недоступност државним органима, имунитет, чињеница да је окривљени за исту радњу већ правноснажно кажњен, ослобођен одговорности у прекршајном поступку или је прекршајни поступак правноснажно обустављен, али не због ненадлежности, да је окривљени у кривичном поступку, односно у поступку по привредном преступу правноснажно ослобођен или оглашен кривим за истоветан догађај које обухвата и обележје прекршаја и др.

Промена руководства правног лица нема утицаја на прекршајну одговорност правног лица. Тако, Прекршајни апелациони суд у пресуди Прж бр. 2091/2018 од 31.1.2018. године истиче: „Чињеница да је друго руководство било на челу правног лица не ослобађа то правно лице одговорности за прекршај. Неосновани су наводи жалбе окривљених, да они не могу сносити одговорност ранијег руководства имајући у виду да је биће прекршаја недостављање извештаја Агенцији за борбу против корупције, па чињеница које руководство је било на челу правног лица није од утицаја на утврђивање одговорности, нити је од утицаја на доношење другачије одлуке суда.“

Указујемо и да се прекршајна одговорност правног лица не може искључити путем уговора. У том смислу, рецимо, Закон о безбедности и здрављу на раду у члану 9. став 2. регулише да се послодавац не ослобађа обавеза и одговорности у вези са применом мера безбедности и здравља на раду одређивањем другог лица или

преношењем својих обавеза и одговорности на друго лице. Када је реч о судској пракси у овом погледу, Прекршајни апелациони суд у пресуди Прж 5590/2017 од 4.4.2017. године указује на следеће: „Разматрајући достављени Уговор закључен између окривљеног правног лица А из Италије, и то разматрајући посебно члан 3 истог Уговора потписаног 18.07.2013. године, између наведених правних лица, веће другостепеног суда налази да није од утицаја одредба члана 3 тог уговора, у којем се предузеће Б обавезује да сноси комплетну одговорност за царински прекршај и да је дужна да... надокнади све трошкове по том основу на прекршајну одговорност правног лица.... Наиме, прекршајна одговорност је прописана чл. 27 Законом о прекршајима, док је чланом 3 наведеног Уговора прописана облигациона одговорност у складу са Законом о облигационим односима, како ће уговорне стране у случају штете, доцње и других евентуалних пословних несугласица и проблема решити међусобне односе. Комплетна одговорност за царински прекршај се не може уговорати на овај начин, тачније опредељивати уговором, већ се та комплетна одговорност за царински прекршај по уговору може односити искључиво на трошкове настале материјалне или нематеријалне штете између страна уговорница, што је предмет парничног поступка.“

Захтев за покретање прекршајног поступка може се поднети само против правног лица, али не и против огранка правног лица, јер огранак нема самостални правни субјективитет, него је издвојени организациони део правног лица. У случају да је пословањем огранка учињен прекршај, прекршајно одговорно је правно лице чији је то огранак, док одговорна лица огранка могу прекршајно одговарати, зависно од садржине и обима својих овлашћења и од обележја прекршаја у питању.

Како се прекршајна одговорност правног лица заснива на радњи или нечињењу одговорних и овлашћених лица, укључујући пропуштање дужног надзора од стране одговорног лица, у захтеву за покретање прекршајног поступка потребно је навести која конкретно чињења и нечињења, односно пропуштања дужног надзора су у питању, у чему се састоје и како су се испољила.

Одговорност физичког или одговорног лица у правном лицу за учињени прекршај, кривично дело или привредни преступ не искључује одговорност правног лица за прекршај (самостална/аутономна одговорност). Одговорност одговорног лица не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу, нити зато што је настала немогућност да се правно лице огласи одговорним услед његовог престанка (поменута самостална одговорност).

Члан 28. Закона о прекршајима прописује да **престанком постојања правног лица у току прекршајног поступка престаје његова одговорност за прекршај, осим у случају постојања правног следбеника, када за прекршај одговара правни следбеник**, као правни субјект који ступа у права и обавезе претходног носиоца тих права и обавеза, тј. лице на које се преносе права и обавезе правног претходника који је престао да постоји, што подразумева и пренос имовине са правног претходника на правног следбеника. Ако је правно лице престало да постоји након правноснажно окончаног прекршајног поступка, изречена санкција ће се извршити према правном следбенику. Прекршајна одговорност физичког лица је лична и непреносива, док прекршајна одговорност правног лица извире из противправног поступања физичког лица и прекршајна санкција погађа имовину правног лица, па тиме се на лице на које је пренета имовина правног лица преноси и одговорност за прекршај правног лица.

Прописаним законским решењима онемогућене су злоупотребе у циљу избегавања прекршајне одговорности кроз статусне промене које воде престанку правног лица. Злоупотребе су посебно биле уочљиве код прекршаја теже природе, царинских, пореских, буџетских и спољнотрговинских прекршаја, прекршаја из области јавних набавки, као и других код којих су прописане високе новчане казне, па се одредбама члана 28. Закона о прекршајима спречава неосновано избегавање прекршајне одговорности код јасно утврђеног прекршаја, па ће се прекршајни поступак, уместо обустављања, наставити према правном следбенику правног лица које је учинило прекршај.

Према Закону о привредним друштвима, статусне промене су: припајање, спајање, подела и издвајање. Када је реч о припајању (члан 486. Закона о привредним друштвима), једно или више друштава може се припојити другом друштву преношењем на то друштво целокупне имовине и обавеза, чиме друштво које се припаја престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације. Код спајања (члан 487. Закона о привредним друштвима), два или више друштава могу се спојити оснивањем новог друштва и преношењем на то друштво целокупне имовине и обавеза, чиме друштва која се спајају престају да постоје без спровођења поступка ликвидације. Код поделе (члан 488. Закона о привредним друштвима), друштво се може поделити тако што ће истовремено пренети целокупну имовину и обавезе на: два или више новооснованих друштава (подела уз оснивање) или два или више постојећих друштава (подела уз припајање) или једно или више новооснованих друштава и једно или више постојећих друштава (мешовита подела). Друштво које се дели по спроведеној статусној промени престаје да постоји без спровођења поступка ликвидације. У случају издвајања (члан 489. Закона о привредним друштвима), друштво се може поделити тако што ће пренети део своје имовине и обавеза на: једно или више новооснованих друштава (издвајање уз оснивање) или једно или више постојећих друштава (издвајање уз припајање) или једно или више новооснованих друштава и једно или више постојећих друштава (мешовито издвајање). Према томе, у случају припајања, спајања и поделе постоји престанак привредног друштва, док код издвајања привредно друштво наставља да постоји. Промена правне форме не утиче на правни субјективитет тог друштва и нема за последицу оснивање новог правног лица.

Правно лице које се налази у стечају може да одговара за прекршај учињен пре отварања или у току стечајног поступка, али му се не може изрећи казна, него само заштитна мера одузимања предмета и одузимање имовинске користи. Отварањем стечаја над правним лицем не престаје његов правни субјективитет, па тиме ни прекршајна одговорност. Резон за законско решење у погледу прекршајних санкција лежи у томе да се изрицањем новчане казне не оптерећује додатно стечајна маса правног лица у стечају, будући да то правно лице, које је неспособно за плаћање или презадужено, по правилу, нема довољно финансијских и других имовинских средстава за намирење стечајних поверилаца у целини. Ова правила не важе за правно лице у ликвидацији, имајући у виду да је чланом 524. Закона о привредним друштвима прописано да се ликвидација друштва може спровести када друштво има довољно средстава за намирење свих својих обавеза.

Члан 108. Закона о прекршајима прописано је да се против правног лица и одговорног лица у правном лицу води јединствен прекршајни поступак, осим ако

постоје законски разлози да води поступак против једног од њих. Ако се против одговорног лица у правном лицу не може покренути поступак, поступак ће се покренути и спровести против правног лица. Ако је правно лице престало да постоји или постоје друге правне сметње за вођење поступка, поступак ће се покренути и спровести против одговорног лица у правном лицу. Ако је пре окончања прекршајног поступка правно лице престало да постоји, поступак ће се наставити према правном следбенику.

Чланом 123. ст. 2. и 3. Закона о прекршајима одређено је да представник правног лица не може бити одговорно лице против кога се води прекршајни поступак за исти прекршај осим ако је то лице једино овлашћено за заступање окривљеног правног лица. У том случају, суд је дужан да позове правно лице да у року од осам дана одреди другог представника.

У прекршајноправним одредбама одређених закона није прописана прекршајна одговорност за правна лица уопштено, тј. правна лица у генералном смислу, односно за свако правно лице које повреди законску обавезу која представља прекршај, него се прописује за одређене врсте и облике правних лица. Тако, на пример, Закон о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености прописује прекршаје за правно лице - тело за оцењивање усаглашености, правно лице - испоручиоца, правно лице - произвођача, односно правно лице које је његов заступник, правно лице - увозника, правно лице - дистрибутера и правно лице - власника производа; Закон о општој безбедности производа прописује прекршаје за правно лице - произвођача и правно лице - дистрибутера; Законом о планирању и изградњи прописани су прекршаји за привредно друштво или друго правно лице које израђује документе просторног и урбанистичког планирања или обавља друге послове одређене овим законом и привредно друштво или друго правно лице које обавља послове израде и контроле техничке документације, односно које је извођач радова, вршилац стручног надзора или техничког прегледа; Законом о становању и одржавању зграда прописани су прекршаји за стамбену заједницу и привредно друштво које се бави организовањем професионалног управљања; Закон о здравственој заштити прописује прекршаје за здравствену установу, односно друго правно лице које обавља здравствену делатност; Закон о безбедности и здрављу на раду прописује прекршај за здравствену установу која има организовану службу медицине рада итд. На овај начин, закони, у складу са предметом уређења и правним обавезама правних лица, конкретизују које правно лице и, последично, одговорно лице ког правног лица може прекршајно одговорати.

У наставку наводимо примере из прекршајне праксе, који се сусрећу и у стручној литератури на ову тему. Тако, рецимо, привредно друштво које обавља грађевинску делатност чини саобраћајне прекршаје из Закона о безбедности саобраћаја на путевима тиме што одговорно лице у правном лицу нареди запосленом или радно ангажованом физичком лицу да превезе машину за рад на друго градилиште, при чему се та машина креће путем којим се одвија већа фреквенција саобраћаја. Притом, може се десити да радна машина носи и грађевински материјал - нпр. цигле или грађевинску опрему, која може посебно угрозити безбедност саобраћаја и безбедност људи који се крећу саобраћајницама, у случају да дође до саобраћајне незгоде, неправилног руковања машином или услед незгоде дође до расипања материјала по путу. У пракси је појава да када се у оваквим случајевима

иницира и покрене прекршајни поступак против правног и одговорног лица, као и возача машине, правно и одговорно лице истичу да нису упознати са употребом машине и њеним премештањем на други терен, услед чега је дошло до прекршаја, наводећи да је посреди самовољно поступање возача који је критичне прилике управљао машином. Међутим, у оваквим ситуацијама, када утврђене чињенице то покажу, управо је одговорношћу одговорног лица у правном лицу, односно лица које врши надзор над одређеним градилиштем и употребом тих машина дошло до извршења прекршаја, јер су наредили да се радна машина употреби у саобраћају и превезе на друго место. Одговорност одговорног лица које врши надзор над радом овлашћених, односно физичких лица за коришћење радних машина, а посебно ако је одговорно лице издало налог за одређено поступање тим машинама, па у правном промету дође до кршења прописа које представља прекршај, тиме је неупитна. Даље, одговорно лице правног лица крши одредбе Закона о безбедности и здрављу на раду ако не обезбеди да запослена физичка лица на градилишту, односно на терену носе заштитну опрему која ће спречити повреду запослених. Запослени на градилишту не могу самостално и самовољно одлучивати о набавци и употреби заштитне опреме, него је ту опрему дужно да обезбеди правно лице које ова лица ангажује. Надзор над применом прописа из области безбедности и здравља на раду и правилним коришћењем заштитне опреме врши одговорно лице у правном лицу, тако да за пропусте овог типа одговара одговорно лице у правном лицу ако се није постарало да радници добију заштитну опрему и није издало налог да радници буду заштићени од угрожавања и повреда. Ако, примера ради, одговорно лице не обезбеди и не истакне на видном месту упутство за прање руку и не предузме мере да постоји средство за прање руку, па због тога запослена и радно ангажована лица која рукују храном немају неопходно ниво хигијене руку, правно лице одговорно је за прекршај који се састоји у необезбеђивању прописаних општих санитарно-хигијенских услова, односно за некоришћење упутства за добру произвођачку и хигијенску праксу и непримену НАССР система. Јасно је да ако су у одређеном објекту неправилно предузете превентивне мера из Закону о заштити од пожара или ако у одређеном производном постројењу нису предузете превентивне мере прописане прописима у области заштите животне средине, правно лице одговара јер одговорно лице које је било дужно да спроведе такве мере није то учинило.

5. Прекршајна одговорност предузетника

Закон о привредним друштвима у члану 83. одређује **предузетника као пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са законом о регистрацији**. Физичко лице уписано у посебан регистар, које обавља делатност слободне професије, уређену посебним прописом, сматра се предузетником у смислу овог закона ако је тим прописом то одређено. Индивидуални пољопривредник није предузетник у смислу Закона о привредним друштвима, осим ако посебним законом није другачије уређено.

Закон о привредним друштвима, члан 85, прописује да предузетник за све обавезе настале у вези са обављањем своје делатности одговара целокупном својом имовином и у ту имовину улази и имовина коју стиче у вези са обављањем делатности,

при чему одговорност за ове обавезе не престаје брисањем предузетника из регистра. Закон о привредним друштвима уређује и пословно име предузетника, седиште предузетника и издвојено место обављања делатности, делатност предузетника, пословођу и остале запослене, прекид обављања делатности, губитак својства предузетника и континуитет обављања делатности од стране наследника, те наставак обављања делатности у форми привредног друштва.

Предузетник може писаним овлашћењем поверити пословођење пословно способном физичком лицу – пословођи, који се региструје у складу са законом о регистрацији. Пословођење може бити опште или ограничено на једно или више издвојених места пословања. Пословођа мора бити у радном односу код предузетника, а изузетно, ако је предузетник из оправданих разлога привремено одсутан (болест, школовање, избор на функцију и сл.), а нема запосленог пословођу, он може опште пословођење поверити члану свог породичног домаћинства за време тог одсуства, без обавезе да га запосли. Пословођа има својство заступника из члана 32. Закона о привредним друштвима, којим се уређују остали запослени. Ако су за обављање делатности предузетника прописани посебни услови у погледу личних квалификација предузетника, пословођа мора да испуњава те услове.

Закон о прекршајима одговорност предузетника уређује у члану 29, прописивањем да **предузетник одговара за прекршај који учини при вршењу своје делатности.**

Судска пракса је заузела становиште да каснији престанак својства предузетника, након учињеног прекршаја, не искључује његову одговорност за учињене радње, јер то није основ престанка одговорности (Пресуда Вишег прекршајног суда, Прж. 27010/11 од 29.12.2011. године). Овај правни став је усаглашен са законским решењима о одговорности одговорног лица када му престане радни однос и одговорности правног следбеника у случају престанка правног лица. У образложењу ове пресуде наведено је следеће: „Према изреци оспораваног решења, обуставља се поступак против КН, што није најкасније до 31.01.2010. године поднео појединачну пореску пријаву о обрачунатом и плаћеном порезу и доприносима за обавезно социјално осигурање, чиме је учинио прекршај из члана 179. став 1. тачка 3. у вези става 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а поступак се обуставља на основу члана 216. став 2. Закона о прекршајима. У образложењу се наводи да је окривљени учинио прекршај за који се трети, али да је доставио Решење Агенције за привредне регистре да је брисан као предузетник, па је суд обуставио поступак јер више не постоји СТР о којој је реч. Неразумљивост и противречност првостепеног решења састоји се томе што се поступак обуставља позивом на члан 216. став 2. Закона о прекршајима, по ком се поступак обуставља у другим законом одређеним случајевима, осим оних побројаних у ставу 1. тог члана, а не наводи се где је то одређено да ће се обуставити поступак против предузетника кад дође до брисања његове предузетничке радње. Такав законски основ обуставе поступка не постоји, јер је предузетник по Закону о привредним друштвима физичко лице које врши привредну делатност, а нема статус правног лица, па он као физичко лице одговара за радње извршене у време обављања делатности предузетника и након што одјави ту делатност, наиме тиме он не престаје као субјект одговорности нити има основа који

искључују његову кривицу по Закону о прекршајима, који га третира као посебан субјект одговорности.“

Предузетник је, дакле, привредни субјект, који је истовремено и физичко лице, али се по свом правном положају, правном режиму, уређењу и одговорности, заправо, налази негде између физичког и правног лица. Ово је изражено и кроз прекршајну одговорност предузетника и висину запређених новчаних казни за прекршаје предузетника, које су више у односу на оне прописане за физичка лица, а ниже у односу на новчане казне прописане за правна лица. Предузетник јесте физичко лице, али такво физичко лице које има посебну, појачану одговорност, јер обавља одређену привредну делатност, у обавези је да прати прописе који се односе на његову делатност и усклађује своје пословање с њима, одговара за законитост и безбедност пословања, радње које предузима у вршењу делатности и правилно управљање ризицима по заштићена добра, права и интересе, које са собом носи обављање те делатности. Из обављања делатности предузетника произлази његова прекршајна одговорност.

Предузетник, премда је привредни субјект, не може одговарати за привредни преступ. Чланом 6. став 1. Закона о привредним преступима одређено је да за привредни преступ може бити одговорно правно лице и одговорно лице у правном лицу. Тиме се казнена дела предузетника, односно казнена дела која физичко лице изврши у својству предузетника класификују и кажњавају као прекршаји (осим ако нису у питању кривична дела).

Чланом 18. Закона о прекршајима, којим је уређена одговорност физичког лица, прописано је да физичко лице одговара за прекршај који му се може приписати у кривицу зато што је било урачунљиво и учинило прекршај са умишљајем или из нехата, а било је свесно или је било дужно и могло бити свесно да је такав поступак забрањен, те да ако овим законом није другачије одређено, ово правило примењује се и на, поред осталих, предузетника и одговорна лица у правном лицу или код предузетника. Одговорност предузетника је, према томе, **субјективна одговорност**, јер је заснована на личном својству лица. Ово истовремено значи да се околности које искључују прекршајну одговорност физичких лица односе и на предузетнике. У прекршајном поступку, предузетник, значи, одговара по принципу утврђене кривице, а та одговорност везана је за радње у оквиру делатности за коју је регистрован.

Прекршајно-судска пракса заузела је став да ако је захтев за покретање прекршајног поступка поднет против једног лица са једним чињеничним описом из којег произилазе правна обележја прекршаја за предузетника и правна обележја прекршаја за физичко лице, не може исто лице за исто дело бити два пута кажњено.

Судска пракса заузела је и став да **пословођа није субјект прекршајне одговорности**, јер ниједном одредбом Закона о прекршајима није прописано кажњавање пословође. У образложењу пресуде Прекршајног апелационог суда Прж 2798/2015 од 10.3.2015. године наводи се следеће: „Члан 17. став 1. Закона о прекршајима прописује да за прекршај могу да одговарају физичко лице, предузетник, правно лице и одговорно лице у правном лицу; а члан 29. истог закона да предузетник одговара за прекршај који је учинио при вршењу своје делатности. Члан 83. став 1. Закона о привредним друштвима прописује да је предузетник пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са Законом о регистрацији. Члан 43. став 3. Закона о фискалним

касама прописује кажњавање предузетника (с тим да прекршај из члана 43. став 3. у вези са ставом 1. тачка 6. Закона о фискалним касама чини обвезник предузетник, који је у обавези да преко фискалне касе евидентира промет добара на мало). Како ниједном одредбом Закона о фискалним касама ни Закона о прекршајима није прописано кажњавање пословође, који према Закону о прекршајима и није субјект одговорности, првостепени суд је правилно на основу члана 184. став 1. и став 2. тачка 1. Закона о прекршајима, одбацио захтев за покретање прекршајног поступка поднет против К. Б. да је као пословођа СУР 'Р.', чији је власник П. М., учинила прекршај из члана 43. став 3. у вези са ставом 1. тачка 6. Закона о фискалним касама, пошто радња описана у захтеву није прекршај.“

На овом месту напомињемо да је чланом 588. Закона о привредним друштвима прописан прекршај предузетника ако обавља делатност преко пословође који није регистрован у складу са законом о регистрацији или који не испуњава посебне услове који су прописани у погледу личних квалификација предузетника, супротно члану 89. овог закона.

Ако је законом или уредбом, односно одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда прописан прекршај за правно лице, одговорно лице у правном лицу и физичко лице, али не и за предузетника, физичко лице - предузетник који би у обављању делатности учинио радњу или пропуштање које представља тај прекршај, не би могао одговорати за тај прекршај, премда јесте физичко лице и не постоји предузетничка радња, као организација која има својство правног лица, одвојена од личности предузетника. Ово произлази из начела одређености у казненом праву и законитости у прописивању прекршаја и прекршајних санкција из члана 3. Закона о прекршајима, према којем нико не може бити кажњен за прекршај, нити се према њему могу применити друге прекршајне санкције, ако то дело пре него што је било извршено није било законом, или на закону заснованом пропису предвиђено као прекршај и за које законом или другим на закону заснованом пропису, није прописано којом врстом и висином санкције учинилац прекршаја може бити кажњен. У том смислу, Виши прекршајни суд у Београду у пресуди Прж. 131333/2011 од 15.06.2011. године заузима став да је својство извршиоца битно обележје прекршаја, па ће зато постојати битна повреда поступка, јер је неразумљива изрека пресуде у којој су наведени лични подаци окривљеног, без назнаке да се ради о предузетнику – супротно захтеву за покретање прекршајног поступка.

Физичко лице које обавља делатност или врши активност као **нерегистровани субјекат** чланом 57. Закона о инспекцијском надзору изједначено је у погледу највишег износа запрећене казне са предузетником, као физичким лицем које је регистровано и обавља делатност. Када је обављање одређене делатности или вршење одређене активности дозвољено једино у форми правног лица, за тај прекршај нерегистровани субјект изједначен је са правним лицем. Закон о инспекцијском надзору препознаје нерегистрованог субјекта као посебну законску категорију. Дефинише га као надзираног субјекта који обавља делатност или врши активност, а није уписан у одговарајући регистар који води Агенција за привредне регистре или други орган или организација надлежна за упис оснивања правног лица и другог субјекта (основни регистар), када је упис у овај регистар прописан као услов за обављање делатности или вршење активности. За утврђивање прекршајне

одговорности и одређивање и изрицање новчане казне у складу са овим законом, физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат Закон о инспекцијском надзору уподобљава предузетнику, односно сматра предузетником. Јер, ово лице (нерегистровани субјекат) у стварности обавља делатност као фактички предузетник. Ако се делатност може обављати само у форми правног лица, што је ређи случај, то лице се законски посматра као правно лице (фактичко правно лице). Делатност се, дакле, обавља формално „под маском“ физичког лица, тако да Закон о инспекцијском надзору, у складу са начелом фактицитета, према коме се ствари утврђују према њиховој суштини (начело да је суштина изнад форме), препознаје стварну природу и истинску суштину овог лица и саобразно томе прописује новчане казне за прекршаје које ово лице чини. На овај начин постиже се правичност законских одредаба, једнак третман субјеката пред законом и на тржишту и потпуност мера спречавања и сузбијања сиве економије, која подрива примену закона, економске токове, поштену тржишну утакицу, стабилност јавних финансија, здравље и заштиту потрошача. Прописани распон новчане казне би требало да превентивно утиче на нерегистроване и потенцијално нерегистроване субјекта, како би предупредио такав начин пословања, поспешео превођење фактичких предузетника из невидљивих у регистроване токове пословања и задржао их у легалним токовима. Сличан пример код одређивања учиниоца прекршаја налази се у Закону о пореском поступку и пореској администрацији, којим је у члану 176б став 2. прописано да се, за утврђивање прекршајне одговорности у складу са овим законом, предузетником сматра и физичко лице које је обвезник пореза на додату вредност. Из ових разлога и ради потпуног усклађивања ових одредаба са одредбама Закона о прекршајима, посебно чланом 39, којим се прописују распони новчаних казни за физичко лице, одговорно лице, правно лице и предузетника, предвиђа се да се за утврђивање прекршајне одговорности и одређивање и изрицање новчане казне у складу са овим законом, физичко лице које обавља делатност или врши активност као нерегистровани субјекат уподобљава се предузетнику.

6. Прекршајна одговорност одговорног лица у правном лицу

Правни пандан законском и осталом заступнику и другом овлашћеном лицу правног лица у привредном пословању и управном поступку (управни поступак у општем смислу и посебан управни поступак – нпр. поступак инспекцијског надзора или порески поступак) је у казним поступцима одговорно лице у правном лицу. „Одговорно лице“ је термин казненог права. На овој линији казненог права, а према члану 6. став 1. Закона о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77 - испр., 14/85, 10/86 (пречишћен текст), 74/87, 57/89 и 3/90 и „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 64/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05 - др. закон) за привредни преступ може бити одговорно правно лице и одговорно лице у правном лицу. Кривични законик („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05 - исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16) у члану 112. став 5. дефинише да се одговорним лицем у правном лицу сматра лице које на основу закона, прописа или овлашћења врши одређене послове

управљања, надзора или друге послове из делатности правног лица, као и лице коме је фактички поверено обављање тих послова.

Као одговорно лице у правном лицу Закон о прекршајима у члану 30. став 1. одређује лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада. Тиме је одговорно лице одређено шире од законског заступника правног лица, па и од осталих заступника правног лица која се региструју у складу са прописима о регистрацији, који су објашњени у претходним излагањима. Одговорно лице у правном лицу може се одредити као оно лице које је задужено за одређене послове, радње управљања правним лицем, радње управљања правним лицем, предузете радње у оквиру надзора над радом и организацијом рада у правном лицу и радње које се предузимају у циљу санкционисања правног лица у правном промету. Нужно је разликовати одговорно лице од представника правног лица, који је објашњен у претходним излагањима. Послови који се односе на управљање, пословање или процес рада правног лица могу се поверити већем броју руководилаца и запослених у хијерархијској структури правног лица (виши, средњи и нижи менаџмент), у зависности од сложености процеса рада, начина пословања и обављања појединих процедура. Поверавање послова се може изричито утврдити у посебном закону, а може да се учини општим и појединачним актима правног лица – оснивачки акт, статут, правилник, одлука, решење – којима се уређују и конкретизују организација и управљање правним лицем, органи управљања и контроле унутар правног лица, унутрашња организација послова, подела и опис функција, послова и радних места. Тако, надлежни орган правног лица, као послодавца, доноси правилник о организацији и систематизацији послова, којим се утврђују организациони делови код послодавца, назив и опис послова, врста и степен захтеване стручне спреме, односно образовања и други посебни услови за рад на тим пословима, у складу са чланом 24. Закона о раду. Када су одређеним организационим јединицама, односно лицима унутар правног лица поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада (нпр. управитељ возног парка, управник магацина, лице за безбедност и здравље на раду, одговорно лице за преглед и проверу опреме, лице одговорно за спровођење добре произвођачке и хигијенске праксе и примену НАССР и др.), онда су та лица и прекршајно одговорна у случају да дође до прекршаја чија обележја проистичу из круга послова који су им поверени. У тим случајевима, по правилу, искључена је прекршајна одговорност законског заступника (директора) правног лица, као основног и главног одговорног лица у правном лицу, јер је, у прекршајноправном смислу, одговорно лице - оно лице коме су поверени послови у којима је настао прекршај и против тог лица или тих лица (ако их има више) подноси се захтев за покретање прекршајног поступка и води поступак, а не против законског заступника (директора) правног лица. Ако, пак, за законитост у извршавању одређене обавезе одговара, поред лица коме су поверени послови, као одговорног лица, и законски заступник (директор) правног лица, као главно и крајње одговорно лице правног лица, тада су оба лица прекршајно одговорна (нпр. директор правног лица је, према закону и другом пропису, односно општем акту, дужан да овери, потврди, потпише одређени документ и одговара за његову тачност).

Није једноставно рећи и потпуно разграничити када је за прекршај одговоран само руководилац коме су поверена овлашћења у одређеној области пословања, а

када, поред њега, одговара и законски заступник (директор) правног лица. О овим стварима неопходно је водити рачуна приликом опредељивања прекршајне одговорности у захтеву за покретање прекршајног поступка, посебно јер у стварности, у великом броју конкретних ситуација, а посебно прелазних ситуација, није лако раздвојити и дефинисати чија одговорност је посредни. Ради тог разјашњења, потребно је прикупљање и извођење доказа, утврђивање чињеница и законско и разумно закључивање.

Судска пракса, у овом смислу, садржи већи број правних ставова. Тако, Виши привредни суд Србије у пресуди Пкж. 66/75 указује на следеће: „Директор основне организације може бити одговоран за привредни преступ из области финансија, иако је за исти одговоран и руководилац финансија.“ Међутим, исто тако, судска пракса дефинише да: „Одговорност директора за законито пословање правног лица не може се схватити тако да је он одговоран за сваку повреду прописа о привредном и финансијском пословању која се учини у том правном лицу, јер би то сводило његову одговорност на принцип објективне одговорности.“ (пресуда Врховног суда Војводине, Пкж. 167/89). Савезни суд у пресуди Кзс. 2/96 истиче: „За поступање које је противно Закону о рачуноводству одговара непосредни извршилац коме је поверено вођење пословних књига и састављање рачуноводствених исказа, а не окривљено правно лице и одговорно лице (директор) који су те послове у складу са законом поверили стручном лицу.“

Можемо да констатујемо да није увек, аутоматски, законски заступник одговоран за прекршај. Постоје и друга одговорна лица у правном лицу, са којима законски заступник у неким случајевим може заједно бити одговоран за прекршај, док ће у другим случајевима само законски заступник одговарати за прекршај, али, исто тако, у трећим случајевима, друго одговорно лице, које није законски заступник правног лица, може самостално бити одговорно за прекршај, без прекршајне одговорности законског заступника.

Наиме, **из садржине поверених, додељених овлашћења проистиче и прекршајна одговорност одређених лица, - заступника и руководиоца, односно овлашћених лица, као одговорних лица, и, следствено, правног лица.** Како је то речено, овлашћења су уоквирена законом и другим прописом, оснивачким актом, статутом, правилником о организацији послова и систематизацији радних места, другим општим актом и одлуком, уговором, пуномоћјем или решењем (нпр. решењем о овлашћењу), односно другим појединачним актом и налогом да се обави одређени посао, као и евентуално одлуком суда. Законски заступник има најшира овлашћења, док остали заступници правног лица имају ужа овлашћења од законског заступника, при чему своја овлашћења изводе из прописа или другог општег акта или из овлашћивања (давања овлашћења) од стране законског заступника. Према томе, из садржине овлашћења и њихових ограничења произлази одговорност заступника за законито поступање, законитост власти и послова за које одговара и евентуално прекорачење граница овлашћења. Одређивање садржине овлашћења и одговорности овлашћеног, односно одговорног лица је од суштинске важности за правилно дефинисање одговорног лица у захтеву за покретање прекршајног поступка, који сачињава и подноси инспекција, односно за правилну прекршајну оптужбу, коју заступа инспекција пред прекршајним судом.

У ово смислу, изјаснио се Врховни суд Србије, који чињеницу да је возач помагао у истовару није означио као прекорачење датих му упутстава, премда посао возача није да истоварује товар из возила, него да вози. Врховни суд Србије у пресуди Рев. 3394/1998 наводи: „Тачно је да тужилац, као возач, није био дужан да учествује у истовару цепаница. Међутим, од савесног радника очекује се да у свакој прилици помогне другом раднику при извршавању радних задатака из сфере делатности послодавца. Пошто је тужилац поступио у складу са овим очекивањем, које је заправо стандард савесног поступања, тужени послодавац не може се ослободити одговорности позивањем на одсуство формалне обавезе тужиоца као возача да учествује у истовару цепаница.“ Оно о чему ваља водити рачуна је да се овакав став може одржати једино ако обављање конкретне делатности не захтева посебну обученост.

Утврђивање прекршајне одговорности је лакше када су посебним законом одређени послови и одговорности у одређеној врсти правних лица. Посебан закон тако даје одговарајуће смернице за прекршајну одговорност. Примера ради, Закон о здравственој заштити у члану 131. прописује: да директор организује рад и руководи процесом рада, представља и заступа здравствену установу и одговоран је за законитост рада здравствене установе; да је за стручно-медицински рад здравствене установе, ако директор нема високу школску спрему здравствене струке, одговоран заменик, односно помоћник директора; и да у здравственој установи која обавља образовну и научно-истраживачку делатност директор поставља помоћника за образовну и научно-истраживачку делатност. Исто тако, рецимо, Законом о основама система образовања и васпитања, прописано је: да је директор установе одговоран за законитост рада и за успешно обављање делатности установе образовања и васпитања, као и, између осталог, одговоран за обезбеђивање квалитета, самовредновање, стварање услова за спровођење спољашњег вредновања, остваривање стандарда постигнућа и унапређивање квалитета образовно-васпитног рада, за остваривање развојног плана установе, и за регуларност спровођења свих испита у установи у складу са прописима; да помоћник директора организује, руководи и одговоран је за педагошки рад установе, координира рад стручних актива и других стручних органа установе и обавља друге послове, у складу са статутом установе; да се секретар установе стара о законитом раду установе, указује директору и органу управљања на неправилности у раду установе.

Управљачка одговорност у правном лицу значи задржавање коначне одговорности за законитост и успешност пословања и поступања правног лица, али не значи и сталну контролу свега и свачега, различитих детаља, ситних појединости и сл., за које руководиоци на вишим нивоима, посебно у већим правним лицима, често немају довољно времена нити стручно-техничког знања, нити би требало да га имају, јер постоји организација и систематизација послова, тако да свако треба да обавља свој посао за који је стручан и за њега одговоран. Одавде произлази неопходност унапређивања организације послова, линија извештавања, подела послова и задатака и пренос (делегирање) одговорности, како би правно лице функционисало као целина и организација, а сва лица одговорна за одређени део пословања схватили систем функционисања правног лица као свој, а не као нешто што је ван њих и за шта они не носе одговорност, него само највиши руководилац – законски заступник, који не може бити и није логично и животно да буде одговоран, по принципу објективне

одговорности, за било коју грешку и пропуст који би се могли појавити и који се појављују у раду.

Чланом 18. Закона о прекршајима, којим је уређена одговорност физичког лица, прописано је да физичко лице одговара за прекршај који му се може приписати у кривицу зато што је било урачунљиво и учинило прекршај са умишљајем или из нехата, а било је свесно или је било дужно и могло бити свесно да је такав поступак забрањен, те да ако овим законом није другачије одређено, ово правило примењује се и на, поред осталих, одговорна лица у правном лицу или код предузетника. Одговорно лице у правном лицу, према томе, за прекршај одговара по принципу **субјективне одговорности**, као и свако друго физичко лице које је учинилац прекршаја.

Није одговорно за прекршај одговорно лице које је поступало на основу наређења другог одговорног лица или органа управљања и ако је предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја (члан 30. став 2. Закона о прекршајима). Ради се, дакле, о искључењу прекршајне одговорности одговорног лица у правном лицу по основу наредбе претпостављеног, надређеног одговорног лица, односно органа управљања, а под условом да је то лице, коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја. Ако одговорно лице није предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме да би спречило извршење прекршаја, па дође до прекршаја по наређењу другог одговорног лица или органа управљања, одговорно лице које је учинилац прекршаја је прекршајно одговорно, а друго одговорно лице које је издало наређење је подстрекач прекршаја, ако је са умишљајем подстрекло одговорно лице да учини прекршај, у складу са чланом 24. Закона о прекршајима.

Треба истаћи да се у пракси дешавају случајеви у којима је одговорно лице предузело радње и мере у интересу законитог и правилног пословања, нарочито у ситуацијама у којима се одговорно лице ослања на знање, **савете и препоруке** стручних лица ради извршавања обавеза утврђених прописима, посебно оних које су сложеније природе или утврђене новодонетим прописима, као и прописима који су претпрпели већи број измена и допуна, те када исте обавезе и односе уређује више прописа истовремено. Наиме, директори, чланови надзорног одбора, заступници и прокуристи привредног друштва имају посебну дужност пажње према друштву, с тим што се оснивачким актом привредног друштва ова дужност може утврдити и за друга лица, у складу са чланом 61. став 1. тач. 4) и 5) и чланом 63. Закона о привредним друштвима. Наведена лица дужна су да, поступајући у својствима утврђеним овим законом и оснивачким актом, извршавају своје послове савесно, са пажњом доброг привредника, у разумном уверењу да делују у најбољем интересу друштва. Под пажњом доброг привредника подразумева се степен пажње са којом би поступало разумно пажљиво лице које би поседовало знање, вештине и искуство које би се основано могло очекивати за обављање те дужности у друштву. Ради оцене поступања ових лица у погледу ове дужности, узимају се у обзир специфична знања, вештине и искуство које та лица поседују. С друге стране, своје поступање могу заснивати и на информацијама и мишљењима лица стручних за одговарајућу област, за које разумно верују да су у том случају савесно поступала. У целини, лица која

поступају у складу са чланом 63. Закона о привредним друштвима, нису одговорна за штету која из њиховог поступања настане за друштво. С тим у вези, наведена лица поступају у својеврсном виду заблуде, која може бити у чињеничном или правном смислу повезана са информацијама и мишљењима стручних лица за одговарајућу област. Поступање одговорних лица на наведени начин не преваљује прекршајну одговорност на саветнике, који нису прекршајно одговорни за поступање правног лица и одговорног лица у правном лицу, али може условити постојање стварне заблуде (члан 21. Закона о прекршајима) или правне заблуде (члан 22. Закона о прекршајима) на страни одговорних лица. Процесни и материјални значај ових института огледа се у утврђивању прекршајне одговорности учиниоца, при чему није одговоран за прекршај учинилац који је у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој стварној заблуди, односно ако учинилац није био дужан и није могао да избегне заблуду у погледу неке стварне околности која представља обележје прекршаја или у погледу неке стварне околности која би, да је заиста постојала, чинилац поступак учиниоца дозвољеним. Прекршајноправна одговорност не постоји ни када је учинилац у време извршеног прекршаја био у неотклоњивој правној заблуди, односно ако учинилац није био дужан и није могао да зна да је такав поступак забрањен. Међутим, ако је правна заблуда била отклоњива, односно ако је лице могло да на други начин да се упозна са садржином повређених прописа, учинилац се за учињени прекршај може блаже казнити. У закључку, потребно је сагледати аргументе окривљених у смислу цитираних одредаба Закона о привредним друштвима, свих околности случаја и садржаја информација и обавештења, правних савета и препорука стручних лица, као и у склопу могућности одговорног лица да избегне постојање стварне и правне заблуде у погледу обележја прекршаја.

Одговорност одговорног лица не престаје зато што му је престао радни однос у правном лицу, нити зато што је настала немогућност да се правно лице огласи одговорним услед његовог престанка (члан 30. став 3. Закона о прекршајима). У складу са правилом самосталне (аутономне) одговорности правног лица и одговорног лица, прекршајна одговорност одговорног лица не престаје зато што је правно лице престало да постоји, нити зато што му је престао радни однос у правном лицу, јер је то физичко лице имало својство одговорног лица у правном лицу у време извршења прекршаја.

Сагласно члану 31. Закона о прекршајима, страном одговорно лице одговара за прекршаје једнако као и домаће одговорно лице. Страно правно лице и одговорно лице казниће се за прекршај учињен на територији Републике Србије ако страном правно лице има пословну јединицу или представништво у Републици Србији или је прекршај учињен његовим превозним средством, ако прописом којим је прекршај регулисан није нешто друго предвиђено.

Закон о прекршајима у члану 30. став 1, како је речено, прописује да се одговорним лицем, у прекршајном смислу, сматра лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада. Тиме, Закон о прекршајима није ограничио поверавање послова који се односе на управљање, пословање или процес рада на правно поверавање, тј. поверавање које учињено правним актом (поверавање на основу закона, прописа, општег акта или писаног овлашћења), чиме је прекршајно релевантно и **фактичко поверавање послова**. Прекршајно-судска пракса прихвата принцип да суштина има предност над

формом и препознаје да својство одговорног лица у правном лицу може имати и оно лице које није у радном односу, лице које фактички обавља одређене послове ван круга његових редовних послова и дужности, лице које не прима накнаду за рад, односно лице коме је фактички поверено вршење одређених послова. На овој линији казненог законодавства, Кривични законик је изричио дефинисао да се одговорним лицем у правном лицу сматра и лице коме је фактички поверено обављање одређених послова управљања, надзора или других послова из делатности правног лица, а ово правило прихваћено је и у прекршајном праву, као и да се службеним лицем сматра и лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова. Изричито прописивање фактичког одговорног и службеног лица у кривичном законодавству, које је строжије од прекршајног, са своје стране додатно говори у прилог правном схватању да се у одређивању одговорног лица у погледу прекршајне одговорности сагледава фактичко стање, тј. фактичко поверавање послова.

Као фактички директор сматра се лице које, правно посматрано, није именовано за директора, није регистровано као такво и нема овлашћења директора (законског заступника), а које непосредно или посредством других лица стварно води послове привредног друштва и доноси одлуке уместо директора, који за то има овлашћење као законски (статутарни) заступник и законом дефинисану одговорност. Није од утицаја коју „титулу“, односно функцију то лице које преузима послове, улогу и овлашћења правног директора има; оно што је правно релевантно је фактичко стање директорства. Фактички директор се, поред издавања усмених налога и наређења, може појавити и као потписник писаног налога или уговора. Битно је и да ли га правни директори правног лица, запослени и трећа лица (нпр. пословни партнери, клијенти) сматрају за директора правног лица, тј. посматрају и разумеју да је то лице које доноси одлуке у правном лицу, од кога зависи пословање правног лица, односно које се „пита“ унутар правног лица. Да би се радило о фактичком директору неопходно је да су у питању послови и радње које може предузети само директор. Од значаја за одређивање да ли је неко лице фактички директор су и величина и устројство правног лица, подела послова и овлашћења, пословна политика правног лица, степен уређености правног лица – да ли су донети унутрашњи општи правни акти, да ли постоје пословне процедуре унутар правног лица или је у питању правно лице које карактерише висок степен неформалности, да ли су правни и фактички директор у сродству и, ако јесу, каквом, да ли постоји мешање имовине правног лица и имовине физичког лица, да ли лице има капитал/имовину у правном лицу или потраживање према правном лицу и, ако има, у којој вредности, да ли је део управљачке структуре, да ли има формална овлашћења слична директорским, да ли друга одговорна лица врше или не врше своја овлашћења и друге релевантне околности. Свакако, од фактичког директора треба разликовати саветнике правног лица, који у склопу свог посла, односно своје професије дају стручне савете правном лицу, односно директору и другим одговорним лицима унутар правног лица, јер ова лица не преузимају улогу директора правног лица и, уз то, прекршајноправну и другу правну одговорност, него саветују правно лице и правног директора, који задржава овлашћења и слободу одлучивања сагледавањем свих релевантних информација, укључујући и стручно мишљење саветника и прекршајно је одговоран за своје поступање. Закон о привредним друштвима обрађује ова питања у склопу уређења

дужности пажње, прописујући у члану 63. став 4. да се сматра да лица која имају посебне дужности према друштву могу да своје поступање заснивају и на информацијама и мишљењима лица стручних за одговарајућу област, за које разумно верују да су у том случају савесно поступала.

Најчешће у пракси до појаве фактичког директора долази у ситуацији када правно лице остане без јединог заступника, који је регистрован, па до именовања и регистрације одређено лице – нпр. члан друштва, пуномоћник, руководилац у структури управљања - заступа и води послове правног лица. Фактички директор може бити и лице коме је правно престала функција директора, али и даље обавља те послове до именовања, односно до ступања на дужност новог директора. Затим, када лице које је именовано за директора друштва почне да води послове друштва пре завршетка поступка именовања или су се, пак, у поступку именовања директора појавили какви недостаци који утичу на његову правну ваљаност. И у различитим случајевима пробијања правне личности једног правног лица од стране другог правног лица јавља се фактичко директорство – по правилу, тако што матично правно лице пробија правну личност зависног правног лица, не допуштајући му да самостално одлучује и води своје послове, него је зависно друштво, практично, „оруђе у рукама“ матичног друштва. И код привредних друштава која нису у односу матичног и зависног друштва, односно нису повезана капиталом, уговором или мешовито, али фактички заједнички, односно усклађено делују, и где су од пресудне важности лични односи њихових директора, једно физичко лице, које је директор једног правног лица, може имати такав фактички ауторитет и фактички обављати послове директора другог правног лица, одлучујући о правним пословима, обавезама и правним радњама другог лица, што обухвата и она чињења и нечињења која представљају прекршаје. До појаве фактичког директора долази и када су правни и фактички директори супружници, где је правни директор само формално именован, у стварности одлуке доноси и послове води фактички директор.

Мишљења смо да, у случају постојања фактичког директора, постоји прекршајна одговорност оба директора – фактичког и правног директора. Одговорност фактичког директора заснована је на стварном стању, на фактичком вршењу послова и предузимању радњи из којих је или у оквиру којих је дошло до прекршаја, а правног директора на пропуштању вршења својих овлашћења, допуштању да фактички директор води послове и доноси одлуке и учествовању у стварању правног привада вршења директорских овлашћења и дужности.

Изложено о фактичком директору се сходно, тј, по сличности, уз неопходна прилагођавања, односи и на фактичко одговорно лице, када одређено лице, које није формалноправно овлашћено на одређене послове, одлуке или радње, фактички их у пракси ради, доноси и спроводи.

Судска пракса и казнено законодавство препознаје фактичка одговорна лица, а у овом смислу, Закон о привредним друштвима познаје фактичког заступника друштва у склопу уређења осталих заступника, прописивањем у члану 32. став 2. да ако друштво у континуитету прихвата да неко лице поступа као заступник на начин којим трећа лица доводи у уверење да има право на заступање, сматраће се да је друштво конклюдентно (фактички) то лице овластило на заступање, осим ако друштво не докаже да је треће лице знало или морало знати за непостојање овлашћења за заступање тог лица.

Правно препознавање фактичког директора, односно фактички одговорног лица уважава стварно стање у правним односима и доводи до откривања лица које је заиста одговорно за учињени прекршај и његове идентификације у захтеву за покретање прекршајног поступка.

Код сложених привредних друштава, односно сложених правних лица постоји низ низ друштава, односно правних лица повезаних статусно и уговорима или мешовито, када у пракси није једноставно одредити ко је одговорно лице за одређену област и одређени прекршај. Неопходно је, стога, упоредити правне акте и чињенице и индиције о фактичкој одговорности, па на тим налазима у захтеву за покретање прекршајног поступка одредити ко је одговорно лице, а тиме и прекршајно одговорно лице.

У овом погледу, корисно је имати у виду да Закон о привредним друштвима у члану 549. прописује да се привредна друштва могу повезивати путем: 1) учешћа у основном капиталу или ортачким уделима (друштва повезана капиталом); 2) уговора (друштва повезана уговором); 3) капитала и уговора (мешовито повезана друштва). Када је реч о врстама повезаних друштава, чланом 550. Закона о привредним друштвима одређено је да привредна друштва повезивањем формирају: 1) групу друштава (концерн); 2) холдинг; 3) друштва са узајамним учешћем у капиталу. Група друштава постоји када контролно друштво поред управљања зависним друштвима обавља и друге делатности. Чине је контролно друштво и једно или више контролисаних друштава којима управља контролно друштво (фактичка група) или контролно друштво и једно или више контролисаних друштава која су закључила уговор о контроли и управљању (уговорна група) или друштва која нису у међусобно зависном положају, а којима се управља на јединствен начин (група са односима равноправности). Холдинг друштво је друштво које контролише једно или више друштава и које за искључиву делатност има управљање и финансирање тих друштава. Друштва са узајамним учешћем у капиталу су друштва од којих свако од тих друштава поседује значајно учешће у капиталу другог друштва.

Закон о привредним друштвима (члан 554.) уређује уговор о контроли и управљању као уговор којим друштво поверава управљање и вођење послова другом друштву. У случају постојања уговора о контроли и управљању, контролно друштво има право да даје обавезујућа упутства зависном друштву о начину вођења послова, руководећи се интересима групе. Што се тиче одговорности директора контролног друштва, члан 558. Закона о привредним друштвима прописује да су директори контролног друштва дужни да обавезујућа упутства контролисаним друштвима дају са пажњом доброг привредника, при чему се одредбе овог закона о посебним дужностима директора сходно примењују на директоре контролног друштва и у односу на контролисано друштво. Уређено је и искључење одговорности директора контролисаним друштвима, прописивањем да директори, односно чланови надзорног одбора не одговарају за штету која је настала као последица повреде посебних дужности према друштву ако су поступали по обавезујућим упутствима контролног друштва. Контролно друштво одговара за штету коју је претрпело контролисано друштво услед поступања по обавезујућим упутствима.