

Д-р Борче Давитковски<sup>1</sup>  
Д-р Ана Павловска-Данева<sup>2</sup>

## ПРЕКРШОЧНАТА ПОСТАПКА ПРЕД ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА – ЗГОЛЕМЕНА ЕФИКАСНОСТ ИЛИ НАМАЛЕНА ПРАВНА СИГУРНОСТ?

УДК 35.076.7.077.3-027.1(497.7)/  
35.076.7:340.13(497.7)  
1.02 Прегледна научна статија

### Апстракт

*Во овој труд, се прави обид да се разграничат кривичните дела од административните прекршоци. Оваа претпоставка е од суштинско значење за наметнување на санкции (кривични или прекршочни). Сите изложени елементи за поддршка на квантитативни разлики меѓу кривични дела и прекршоци се врз основа на различни нивоа, повисока или пониска, на повреди на законските добра, што неспорно се третираат како кривични дела, а не како дел од административни прекршоци и претставуваат основа за интегративен пристап кон кривични дела. Сето ова не ја исклучува потребата од корекција на одредени недостатоци на нивниот третман како казниви дела во надлежност, што се потенцира со фактот дека постојат голем број на помали прекршоци. Така што во одредени ревизии на новиот Закон за прекршоци што се донесоа во 2015 година се повеќе од потребни. Во прилог на декриминализација на такви прекршоци, судот може да растовари со воведување на алтернативи на прекршочна одговорност и воведување на процедури во форма на посредување во Законот за прекршоци. Исто така, промените воведени со Законот за прекршоци треба да вклучуваат и дополнителни мерки за поедноставување и забрзување на законската процедура за прекршоците.*

**Клучни зборови:** прекршоци, органи на управа, ефикасност

### 1. Вовед

Прекршоците и прекршочната постапка во Република Македонија се уредени во посебен, системски закон за чие носење или менување е потребно двотретинско мнозинство во Собранието – Законот за прекршоците.

За прв пат овој Закон е донесен во 2006 година како дел од пакетот закони со кои започна спроведување на сеопфатна реформа во судството, а во моментот во сила е Законот за прекршоци од 2015 година<sup>3</sup> кој иако е најавуван како „нов“ генерален или општ закон со кој се регулира прекршочната материја (вклучувајќи ја и прекршочната постапка), тој во најголем дел ги содржи истите одредби од Законот за прекршоци кој му претходеше.

Сепак, постојат и одредени новини кои заслужуваат посебно внимание од страна на научната и стручната мисла, иако *post festum* (со оглед на фактот што пред донесувањето на овој Закон не беше спроведена ниту една јавна расправа околу законскиот текст предложен од страна на Министерството за правда, усвоен без присуство на опозициските пратеници во Собранието), а кои се однесуваат на:

<sup>1</sup>Редовен професор и Декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“ Скопје, УКИМ;

<sup>2</sup>Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ Скопје, УКИМ;

<sup>3</sup>Закон за прекршоците, Сл. весник на РМ бр. 124/2015;

висината на глобата и воведување критериуми за нејзино одмерување; несуспензивното дејство на тужбата, формирање на второстепена државна комисија надлежна за одлучување по жалби против првостепените решенија донесени во прекршочна постапка, како и утврдување на даночна постапка во услови на присилна наплата на глоба. Овие прашања, како и досегашната имплементација на одредбите од новиот Закон за прекршоци претставуваат предмет на анализа на овој труд.

## 2. Теоретско и законско определување на поимот прекршок

Поимот прекршок е дефиниран како противправно дејствие што со закон е определено како прекршок и чии обележја се определени со закон.<sup>4</sup> Поимот на прекршокот ги содржи следниве елементи: дејствие, утврденост во закон, противправност, вина и казновост.<sup>5</sup> Прекршочната одговорност и казнувањето на физичките лица се заснова врз општите казнено-правни начела и институти, со определени отстапувања.<sup>6</sup>

Во теоријата и не постои некој поголем спор околу тоа дека поимот на прекршокот има идентична структура со поимот на казненото дело.<sup>7</sup> Дали ова значи дека прекршокот не е ништо друго, освен поблаг вид на казнено дело? Или пак, станува збор за некое посебно неправо, различно од казненото дело? Казнените законодавства се разликуваат меѓу другото според нивните решенија за поделба (тројна, двојна) при утврдувањето на поимот казниво дело, односно, решенија за единственото утврдување на поимот казниво дело. Понатаму, законодавецот може да направи квалитативна разлика меѓу кривичното дело како вистинско криминално неправо и прекршокот како обична административна недисциплина или повреда на јавниот ред.<sup>8</sup>

Аргументите за диференцијација помеѓу кривичните дела и прекршоците кои ги застапуваат т.н. квалитативни концепции се состојат најчесто во повикувањето на фактот дека во нормативниот систем опстојува паралелна законска регулатива за уредување на казнените дела и прекршоците, како и во различните казни утврдени за секој од овие два вида казниви дела: затвор за кривичните дела, а парична казна за прекршоците. Оваа околност би требало да претставува некаков вид на надворешен приказ за различниот квалитет на двете неправа, според кој на одговорноста и казнувањето за прекршоци им недостасува социјално-етички прекор, својствен за криминалното неправо и казнување. Поинаку речено, кривичното дело претставува кршење на оние права кои постојат како начела независно од постоењето на законот, додека пак прекршокот претставува обично кршење на законот зад кој не стои начелото на праведност туку државниот интерес на законодавецот.<sup>9</sup> Како друг квалитативен критериум за разликување се зема објектот на заштитата: основ за пропишување на кривичните дела претставува повредата на индивидуални и општествени добра, додека прекршоците претставуваат обична повреда на управните

<sup>4</sup>Чл. 5 од Законот за прекршоци;

<sup>5</sup> Ставови по повод елементите на прекршокот може да се прочитаат и кај Aviani D., "Prekršajno pravo", Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2013, стр. 21;

<sup>6</sup> *Ibid*, стр. 14-20;

<sup>7</sup> Jescheck Hans-Heinrich, Weigend Thomas, Lehrbuch des Strafrechts, Allg. Teil, Fünfte Aufl., Berlin, 1996;

<sup>8</sup> Schottelius, H., Die Trennung zwischen kriminellen Unrecht und Verwaltungsunrecht, Materialienzur Strafrechtsreform, 2. Band, Allg. Teil, Bonn, 1954;

<sup>9</sup> Derenčinović D., Gulišija M., Dragičević Prtenjača M., "Novosti u materijalnopравnim odredbama prekršajnog zakona", Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 20 – br. 2/2013, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013, стр. 3;

налози, на јавниот ред, или општествената дисциплина, што е предмет на административното право. Оттука прекршоците би можеле да се сметаат за дел од управната материја и да се дефинираат како административни, а не криминални неправа. Колку и да се инсистира на подвојување на криминалното од управното неправо, се признава дека таквото разликување воопшто не е едноставно.<sup>10</sup>

Прво, ако за суштински критериум за разликување се земе поимот на правното добро, мора да се признае дека тој не го исклучува и јавниот интерес изразен преку почитување на административните налози, јавниот ред итн., што се од значење за заедничките функции на живот и остварувањето на човековите права. Сепак, не треба да се занемари еден друг аспект во разликувањето помеѓу кривичното дело и прекршокот, кој реално, можеби не е од квалитативно значење, но може да има своја улога во однос на ефикасноста на извршувањето на казната за стореното неправо, кое пак, во крајна линија, влијае и врз превенцијата од нивно сторување. Имено, во природата на едно забрането дело ако тоа формално се пресели од казненото во административното право, не се менува ништо, но затоа пак, ставањето на забранетото дело за кое е пропишана казна во надлежност на административните органи, може да доведе до побрзо и поефикасно утврдување на вината на неговиот сторител, воедно и до поефикасно извршување на казната. Сето ова, има влијание врз превентивното делување на граѓаните во насока од воздржување на преземање на ваков вид незаконити (казниви) дејствија, односно доследно почитување на законски утврдените норми на постапување.<sup>11</sup>

Нашето размислување оди во правец на целосна поддршка на ставот дека начелото на поделба на власта, подразбира правото на казнување да го врши суд, зашто човековите слободи и права може да бидат ефикасно заштитени само во постапка пред судот како самостоен и независен орган. Но, исто така, сметаме дека одредени **полесни** видови неправа, кои значат повреда на јавниот ред и мир, како и повреда на законските одредби со кои е утврден одреден начин на постапување за правните субјекти, а за чија примена се надлежни стручни и компетентни органи на државната администрација, потребно е да бидат дефинирани како административни престапи или прекршоци и за нивното утврдување, како и за изрекувањето и извршувањето на казните пропишани за нив, треба да бидат надлежни административните органи. Притоа, никако не смее да се дозволи, правниот субјект, против кој е спроведена прекршочна постапка во рамките на административен орган, да остане без судска заштита. Напротив, со спроведувањето на првостепената прекршочна постапка од страна на прекршочни органи како дел од државната администрација и можноста за судска контрола врз актите донесени од овие прекршочни (административни) органи, се обезбедува од една страна ефикасност на постапката (растеретување на судот со сите видови полесни казниви дела), а од друга страна доследно почитување на начелото на поделба на власта, при што на правните субјекти секогаш им стои на располагање судска заштита на нивните права и слободи, тогаш кога сметаат дека тие им се повредени од страна на административните органи.

### **3. Хронологија на законското уредување на прекршочната материја во Република Македонија**

Македонскиот систем познава две категории на казниви дела: кривични дела и прекршоци. Кривичните дела се регулирани со Кривичниот законик, а прекршоците со Законот за прекршоци. Со Законот за судовите од 1995 година се укинаа поранешните

<sup>10</sup> ЛК, 7, Vorbem, par.13, 11;

<sup>11</sup> Ставови по ова прашање може да се прочитаат и кај Камбовски В., „Казнено право, општ дел“, Култура, Скопје, 2004, стр. 374-378

судови за прекршоци и се востанови единствена судска организација. Пред донесувањето на овој закон за полесната категорија на казниви дела – прекршоците, надлежност за изрекување на санкции имаа судовите за прекршоци, но и органите на државната управа и јавните служби на кои со закон им беа дадени овластувања да изрекуваат такви санкции.<sup>12</sup>

Со одлука на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр.313/95 од 10.07.1996 година беше укината одредбата од Законот за судовите со која беше уредено, дека, за определени видови прекршоци може да решаваат други видови органи (царински, девизни, надворешно трговски и даночни). Ваквата одлука беше резултат на толкувањето на Уставниот суд дека, за сите казниви дела според Уставот, можат да одлучуваат само судовите, а врз основа на тоа што Уставот не прави разлика во казните дела според степенот на општествената опасност и што во членот 13 е пропишано дека „лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука“.

Како последица на одлуката на Уставниот суд, енорно се зголеми бројот на прекршочни предмети пред основните судови кои бележеа континуирана неажурност. Поради ненавременото решавање на прекршочните предмети најголем дел од нив застаруваа со што се доведе во прашање целисходноста од водењето на постапката. Од друга страна, органите на државната управа на кои им биле одземени овластувањата за водење прекршочна постапка и изрекување на санкции за сторителите на прекршоците се најдоа во пасивна позиција без можност за ефикасно да постапуваат во спроведувањето на нивните надзорни овластувања<sup>13</sup>.

Со прогласувањето на Амандманите за измена на Уставот на Република Македонија во декември 2005 година, поточно со амандманот XX се создаде можност, во случаи определени со закон, за прекршок, санкција да може да изрече орган на државна управа или организација, или друг орган што врши јавни овластувања, чијашто конечна одлука ќе подлежи на судска заштита под услови и постапка уредени со закон. Оваа уставна одредба правно се операционализираше со донесувањето на првиот Закон за прекршоците во мај 2006 година<sup>14</sup>.

Генерален заклучок во врска со целисходноста и имплементацијата на Законот за прекршоци од 2006 година врз основа на постоечките податоци е тешко да се извлече бидејќи недостасуваат податоци за судските разврски против завршените прекршочни постапки во рамките на државните органи, односно нивните прекршочни комисији.

Во врска со самото формирање на прекршочните комисији, заклучокот би бил дека законската обврска предвидена со материјалните прописи (на кои основа им претставуваат одредбите од општиот закон – Законот за прекршоци од 2006 година) во најголем број, државните органи ја исполнија, иако процесот се одвиваше споро. Од 2007 до 2011 година, органите на управата ги формираа Комисиите за водење прекршочни постапки. Се разбира, оние органи кои порано ги формирале во своите рамки прекршочните комисији покажуваат и поголема ефикасност во работењето. Од друга страна, фактот што за да се формира прекршочна комисија во рамките на еден државен орган, односно за тој да се стекне со својство на прекршочен орган, не е

<sup>12</sup>Стојковска Р., судија на Управен суд на Р.М, Судска заштита на учесниците во прекршочната постапка што ја водат органите на управата, Деловно право бр.17 – Часопис за теорија и практика на правото. 2007;

<sup>13</sup>*Ibid*;

<sup>14</sup>Закон за прекршоците (Сл. весник на РМ бр. 62/06);

доволна само одредбата содржана во Законот за прекршоци. Тој е општ, генерален пропис кој создава правен основ, за понатамошни законски измени. Имено, секој материјален закон со кој се уредува статусот и надлежноста на секој орган одделно, потребно беше да биде изменет и во него да се вметнат одредби со кои се создава обврска за формирање на прекршочна комисија. Во најголем број, таквите материјални прописи се сменети, но по истекот на подолг временски период од донесувањето на Законот за прекршоци. Затоа, некои органи покасно почнаа да функционираат како прекршочни органи. Потребно е да се констатира и тоа, дека сеуште постојат материјални прописи кои воопшто не претрпеле измени во овој правец, односно не содржат одредби за формирање на прекршочни комисиии. Таков е примерот со материјалните закони од областа на здравството кои често се менувани од 2006 година па наваму, но не во правец на усогласување со Законот за прекршоци. Претпоставка е дека, надлежните органи (во случајов Министерство за здравство и Фондот за здравствено осигурување на Македонија) преферираат да не се занимаваат со водење на прекршочни постапки и изрекување прекршочни санкции. За разлика од ова, постојат класични органи на власт, како што е Министерството за внатрешни работи, кои веднаш пристапиле кон предлагање на измени на сите закони врз основа на кои ја вршат својата дејност и веднаш по нивното изгласување во Собранието ги имаат оформено прекршочните комисиии. Иако не постојат податоци за да се направи споредба за бројот на поведени и завршени прекршочни постапки во областите кои се во надлежност на МВР во еден ист временски период со бројот на поведени и завршени прекршочни постапки за исти казниви дела кои порано беа во надлежност на судот, сепак, несомнен е впечатокот дека со големиот број решени прекршочни постапки во рамките на прекршочните комисиии на МВР значително се растеретува судот како орган во минатото надлежен за нивно решавање. Тоа е сигурно случај и со сите останати прекршочни органи кои започнале непречено да функционираат во ова својство, со што ја олесниле работата на судот.

#### **4. Контровверзни решенија во македонската регулатива за прекршоците**

##### *4.1. Поистоветување на судските и административните прекршоци*

Она што претставуваше недостаток на поранешниот закон за прекршоци од 2006 год., беше неговата номотехничка недореченост, односно, сложеноста во еден ист законски текст да се систематизираат два потполно различни видови прекршоци како казниви дела. Имено, судските прекршоци треба и понатаму да останат предмет на регулирање на овој Закон и за нив треба да важат основните начела на Законот за кривична постапка, на коишто всушност и упатува постојниот Закон за прекршоци.

Од друга страна, се чувствува потреба од појасна разлика во законската регулатива помеѓу судскиот прекршок (онака како што е дефиниран во Законот за прекршоци) од т.н. административен престап кој само начелно се уредува со Законот за прекршоци, а фактички се регулира согласно со правилата на Законот за општата управна постапка. Оваа дистинкција, ниту од нормативен, ниту од материјален (суштински) аспект не успеа да ја обезбеди „новиот“ Закон за прекршоците донесен на 23.7.2015 година, бидејќи концепциски, тој е речиси идентичен со претходниот Закон за прекршоците од 2006 година.

Во овој Закон, како и во претходниот, отсуствуваат критериуми врз чија основа може да се изврши соодветна категоризација, односно разликување на административните престапи од судските прекршоци. Уште повеќе, понекогаш е тешко заради непрецизноста на регулативата, да се утврди дали станува збор за прекршок или пак за кривично дело. Ова е исклучително важно прашање, бидејќи, неретко се случува

за едно исто казниво дело, сторителот да биде истовремено гонет и во прекршочна постапка пред орган на управа (прекршочна комисија), како и во судска постапка (за прекршок, или пак за сторено кривично дело), со што се повредува правната сигурност на граѓаните и се дерогира принципот *non bis in idem*.

4.2. „Растегливост“ на границите за висината на прекршочните глоби  
Најзабележлива „аномалија“ на Законот за прекршоци која во континуитет се „повлекува“ низ двата споменати законски текста е тоа што Законот предвидува изрична можност рамката на глобите кои тој ги пропишува, да биде пречекорена, без никаков лимит, со одредби на посебните, материјалните прописи кои пропишуваат прекршоци за одредени области. Имено, согласно со Законот за прекршоци, како општ, генерален закон, утврдено е дека „глобата за физичко лице се состои во плаќање на определен паричен износ кој не може да биде помал од 15 евра во денарска противвредност ниту поголем од 1.000 евра во денарска противвредност“.<sup>15</sup> Сепак, истиот член од Законот, содржи одредба според која со законот со кој се пропишува прекршокот, може да се пропише и повисока глоба од онаа утврдена во Законот за прекршоци!<sup>16</sup> Оваа „логика“ законодавецот ја применува и во однос на глобите за правните лица: „Глобата за правното лице се изрекува во износ кој не може да биде помал од 200 евра во денарска противвредност, ниту поголем од 5.000 евра во денарска противвредност. Глобата за трговец поединец не може да биде помала од 50 евра ниту поголема од 2.000 евра во денарска противвредност“,<sup>17</sup> за веднаш потоа да следи одредба која гласи: „со законот со кој се пропишува прекршокот може да се пропише и повисока глоба од определената“.<sup>18</sup>

Кои се последиците од ова законско решение за чие постоење отсуствува правна логика и објаснување? Предизвикување нормативен хаос, во кој секој материјален пропис утврдува повисоки, поточно енормно високи глоби, за дела кои тој пропис ги утврдува како прекршоци. Со тоа, смислата на постоење на одредби утврдени со системски закон (Законот за прекршоци се носи со двотретинско мнозинство во Собранието) потполно се губи, неговото значење се релативизира и се создава „систем“ во кој секој закон може да го дерогира системскиот закон. Понатаму, на овој начин се губи секаква корелација со основата на носењето на Закон за прекршоци и ставање на дел од прекршоците во надлежност на органите на државната администрација, а тоа е Стратегијата за реформа на правосудниот систем од 2004 година каде што како среднорочна цел беше предвидена измена на Уставот на Република Македонија образложена на следниов начин „да се предвиди надлежност за решавање на одделни **најлесни прекршоци** во сообраќајот, царините, финансикото и стопанското работење од страна на органите на управата, со предвидување уставни и законски гаранции за судска заштита на граѓаните од незаконити акти на државната управа“. Ако постои правна можност со секој материјален пропис за „најлесните прекршоци“ да се пропишат глоби кои достигнуваат висина од илјадници евра, колку ли треба да изнесуваат глобите за „тешките прекршоци“? Тргувајќи од аргументите изнесени во точка 2 од овој труд, кои се однесуваат на теоретското определување на поимот прекршок, може да се заклучи дека не постојат посериозни основи од квалитативен карактер, за дистинкција помеѓу прекршок и кривично дело. Напротив, разликата помеѓу поимите прекршок и кривично дело како два подвидови на казниво

<sup>15</sup>Чл. 15 ст. 1 од Законот за прекршоци од 2015 година

<sup>16</sup>Чл. 15 ст. 4 од истиот Закон

<sup>17</sup>Чл. 38 ст. 2 од истиот Закон

<sup>18</sup>Чл. 38 ст. 5 од истиот Закон

дело или неправо е претежно квантитативна (помало vs. поголемо неправо). Сепак, висината на глобите предвидени за одделни видови прекршоци често ја надминува висината на глобите (или тежината на казната) дури за одделни видови кривични дела. Затоа, недозволена и неправедна е состојбата која ја воспоставува македонската легислатива - големината на глобите да биде обратнопропорционална со големината на неправото. Законот за прекршоци, како и материјалните прописи со кои се пропишуваат посебни глоби за одделни видови прекршоци, од инструмент наменет за решавање на „тесното грло“ во судовите, се претворија во правен основ кој на администрацијата и овозможува улога на фискален егзекутор, а прекршокот станува нејзин инструмент за полнење на приходната страна на државниот буџет, искучувајќи ја судската контрола врз оваа своја „нова“ надлежност. На крајот, отворајќи го прашањето за висината на глобите за прекршоци, се отвора и проблемот околу (не)почитувањето на начелото на сразмерност на казната во однос на извршеното неправо. Тргувајќи од севкупната економска состојба во државата и имајќи ја предвид економската моќ на правните субјекти кои се најизложени на прекршочни глоби, недвосмислен е заклучокот дека начелото на сразмерност нема своја примена во прекршочната политика на надлежните органи во Република Македонија.

#### 4.3. Петтостепенa прекршочна постапка!?

Следна контроверзна одредба содржана во Законот за прекршоци од 2015 година, која претставува новина во однос на досегашната прекршочна постапка водена пред управните органи е воведувањето на двостепеност во постапката, односно воведувањето на правото на жалба и основањето (со посебен закон) на второстепената Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка<sup>19</sup>, соодветно на што и роковите за плаќање на глобите се мерат во однос на *правосилноста односно конечноста* на одлуките за прекршок<sup>20</sup>. Од формално правен аспект, ваквото решение е спорно заради губењето на значењето на судската заштита на странките. Но, тоа е спорно и од еден друг, суштински или фактички аспект. Имено, конечното решение против кое странката со тужба покренала управен спор, станува извршно, односно тужбата нема суспензивно дејство. Ваквата норма кореспондира со одредбите на Законот за управните спорови, бидејќи начелно тужбата во управен спор нема суспензивно дејство. Но, во случајот на прекршочните предмети каде што казната се состои во изрекување глоба, фактичката состојба е различна отколку во другите управни спорови. После извршувањето на глобата од страна на Управата за јавни приходи (ова е исто така новина во Законот за прекршоци од 2015 година – глобите се извршуваат согласно со Законот за даночна постапка), доколку тужителот го добие управниот спор во кој тужена страна е секогаш државен орган на управата, глобата може да му биде вратена, но не и камата на наплатениот

<sup>19</sup>Чл. 74 од истиот Закон

<sup>20</sup>Чл. 16 од Законот за прекршоци гласи:

„Во одлуката за прекршокот се определува рокот за плаќање на глобата кој не може да биде пократо од суми денан и ту подолго од 30 дена од денот на правосилноста, односно конечност на одлуката“.

Во управна постапка за конечно се смета решение против кое странката нема право на жалба, но има право со тужба да поведе управен спор. Оттука, со оваа нова законска одредба се создава можност, но и обврска за прекршочните органи да ја извршат изречената глоба и пред решението за прекршок да стане правосилно. Со други зборови, решението за прекршок донесено од управен орган (Државната комисија) станува извршно уште пред неговата правосилност, односно судската заштита добива второстепено значење за странката во прекршочната постапка, бидејќи со неа не се спречува извршувањето на решението.

износ. Тргувајќи од фактот дека времетраењето на управните спорови е долго (тоа не зависи само од ефикасноста на Управниот суд, туку треба да се има предвид дека постои во управен спор уште една инстанца – жалбена постапка пред Вишиот управен суд, а двата суда одлучуваат само во спор на законитост, значи поништената одлука се враќа на второстепениот орган - Државната комисија, која пак, треба да го поништи решението на прекршочниот орган за целиот процес да добие финална разврска), правниот субјект кој бил прекршочно казнет со глоба изречена од државен управен орган (чија висина може да биде огромна), дури и кога казната ќе му биде поништена со правосилна судска пресуда, нема да може да ги надомести трошоците на кои бил изложен заради незаконитиот акт (решение за прекршок) на управата. Ова е уште едно решение кое се коси со начелото на правна сигурност на граѓаните.

Второстепената државна комисија е формирана со Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, кој е донесен на 3.9.2014 година.<sup>21</sup> Од кусото времетраење на нејзината работа (нејзиното конституирање и отпочнување со работа се случи „нечујно“ иако доцнеша цели десет месеци, а работата и се одвива „невидливо“ и покрај огромните инженерции), стручната јавност искажува речиси недовојбени ставови за непостоење на реална потреба од формирање и работа на оваа Државна комисија.<sup>22</sup> Најпрво, времетраењето на прекршочната постапка со внесувањето на новата Државна комисија во овој процедурален лавиринт станува неподносливо долго, постапката станува обременувачка, бирократизирана и скапа. Да се потсетиме на целта на носењето на Законот за прекршоци и ставањето на прекршочната постапка во надлежност на органите на државната управа: растеретување на судот од најлесните прекршоци како казниви дела! Вака дефинираната цел никако не може да биде соодветна на процесот за нејзино остварување кој се состои во **четири, па дури и пет** степени на водење прекршочна постапка: решение за прекршок од државен орган на управа (прв степен); второстепено решение по право на жалба од Државната комисија (втор степен); одлука по тужба на Управен суд (трет степен); одлука по жалба на пресуда на Управниот суд донесена од Виш Управен суд (четврти степен) и евентуална одлука на Врховен суд по вонреден правен лек (пети степен). Само за споредба: петтостепенa правна заштита за пушење цигара на недозволено место наспроти тростепенa правна заштита за убиство на човек! Ваква контрадикторност не познава ниту една држава во светот. Понатаму, Државната комисија се претвора во пара-судски орган и *de facto* нејзините решенија имаат за странките поголема тежина отколку пресудите на Управниот суд. Прво, затоа што тие се извршни уште пред донесувањето на одлука во управен спор поведен против нив и второ, затоа што управниот спор во начело е спор на законитост, што значи Управниот суд може само да го поништи или укине решението на Државната комисија, а не и мериторно да го реши спорот во полна јурисдикција, а при повторното решавање на предметот Државната комисија има полна слобода да одлучи повторно на ист начин како што одлучила со претходното решение (иако ставено вон сила од страна на Управниот суд). Оттука, нејзината фактичка моќ е огромна, таа со своето работење, онака како што е поставена во системот, претставува „пара-суд“, кој внесува правна несигурност кај граѓаните. Наместо тоа, нашиот предлог е тужбата да биде основниот редовен правен лек против првостепеното решение донесено од страна на прекршочните комисији во органите на државната

<sup>21</sup>Сл. весник на РМ бр. 130/2014

<sup>22</sup>Македонска Академија на науките и уметностите, „Независност на судството“, 3.11.2015, МАНУ, Скопје;

Здружение за кривично право и криминологија на Македонија и Германска фондација за меѓународна соработка IRZ, „Македонското прекршочно право – проблеми“, 16.12.2015, x. Арка, Скопје.



управа и таа да има задолжително суспензивно дејство. Овие судски постапки (прекршочни во втор степен) ќе мора да бидат брзи и итни со цел да се обезбеди ефикасност на прекршочната постапка, но и правна сигурност на граѓаните за што единствена гаранција може да биде извршност на правосилна одлука донесена од страна на судски орган. Од сето изнесено, постоењето и функционирањето на Државната второстепена комисија се чини излишно, нецелисходно и вонсистемско.

#### *4.4. Правна заштита против мандатен платен налог*

Следен проблем при имплементација на Законот за прекршоци претставува одредбата со која се предвидува можност за изрекување глоба со мандатен платен налог. Мандатниот платен налог претставува извршен наслов, значи странката е должна да го изврши (ако тоа не го стори доброволно, ќе се пристапи кон присилно административно извршување на парична обврска), но платниот налог, сам по себе, нема назив на решение. Во ваквите случаи странките остануваат **без никаква правна заштита**, бидејќи тужбата за покренување управен спор против мандатните налози се третира од страна на Управниот суд како недозволена, затоа што согласно со Законот за управните спорови, предмет на управен спор се само решенијата. Оваа правна празнина е уште еден индикатор за создавање правна несигурност кај граѓаните и потребна е добра волја од страна на сите државни органи и нивно третирање на мандатниот платен налог како решение (иако тоа изрично не е утврдено со законска норма) за да можат граѓаните да ги реализираат доследно своите права и слободи во прекршочната постапка.

#### *4.5. Критериуми за одмерување на висина на глобата*

Новина во Законот за прекршоци од 2015 година е пропишувањето на критериуми за одмерување на висината на глобата за правно лице и трговец поединец.<sup>23</sup> Тие се прецизни и детални. До таа мера се детални што навлегуваат во

---

<sup>23</sup>Чл. 39 од Законот за прекршоци гласи: (1) Одмерувањето на висината на глобата се врши врз основа на следниве критериуми:

- вкупен приход остварен во претходната фискална година,
- просечен број на вработени врз основа на состојбата на крајот на претходниот месец во однос на месецот во кој е сторен прекршокот и
- претходно поведение на сторителот.

(2) По основ на критериумот „вкупен приход остварен во претходната фискална година“ може да се изрече најмногу 70% од пропишаната глоба и тоа на следниов начин:

- од 0 до 500.000 денари - 10%,
- од 500.001 до 1.000.000 денари - 20%,
- од 1.000.001 до 3.000.000 денари - 30%,
- од 3.000.001 до 6.000.000 денари - 40%,
- од 6.000.001 до 20.000.000 денари - 50%,
- од 20.000.001 до 100.000.000 денари - 60% и
- над 100.000.001 денари - 70%.

(3) По основ на критериумот „просечен број на вработени врз основа на состојбата на крајот на претходниот месец во однос на месецот во кој е сторен прекршокот“ може да се изрече најмногу до 20% од пропишаната глоба и тоа на следниов начин:

- од 0 до 9 вработени - 5%,
- од 10 до 49 вработени - 10%,
- од 50 до 249 вработени - 15% и
- над 250 вработен - 20%.

слободата на одлучување на органот кој одлучува, односно со ваква хиперрегулација се стеснува просторот за индивидуализација на казната. Ова е логичен след на работите кој после ваквото „регулирање“ на одмерувањето на казната (најпрво со Правилник на Врховниот суд, а потоа со посебен Закон) на полето на кривичното право, со што се стесни слободата на одлучување на судијата, сега истата практика на законско регулирање на одмерувањето на казната (глобата) се пренесува на теренот на прекршочното право. Со таа разлика што, во прекршочното право се јавува уште еден проблем кој Законот го прави неприменлив или лошо применлив во практиката, а тоа е неодреденоста кој орган е должен да ја одмери глобата според законски утврдените критериуми. Се разбира, логичниот одговор би бил – прекршочниот орган, односно судот, кој ја води постапката. На ваквиот одговор, следи прашањето: кои органи се најчести применувачи на Законот за прекршоци или кои државни управни органи се најчестите „откривачи“ на прекршоци и иницијатори на прекршочни постапки (подносителите на прекршочни пријави)? Се разбира, тоа се инспекциските органи. Понатаму, ако ја имаме предвид задолжителноста на постапката за спогодување помеѓу органот/судот и странката, која вклучува издавање на платен налог за плаќање на половина од утврдената глоба од страна на сторителот на прекршокот (со што странката de facto признава дека сторила прекршок), тогаш се поставува прашањето кој орган ќе ги примени овие прецизно наведени критериуми за одмерување на казната. Дали е тоа инспекторот кој спровел инспекциски надзор и констатирал прекршок? Не. Тоа треба да биде, согласно словото на Законот за прекршоци, прекршочниот орган – прекршочната комисија во рамките на органот на државна управа која ја води прекршочната постапка иницирана од страна на инспекторот, односно судот ако станува збор за судски прекршок. Зошто тогаш во практиката, одмерувањето на висината на глобата го вршат исклучиво инспекторите? Зошто исклучиво инспекторите издаваат платни налози кои странките доколку се спогодат ги плаќаат во рок од 8 дена во износ половина од износот на пропишаната глоба? Како сега, според новите критериуми, инспекторот да одреди висина на глобата, а со тоа и половина од нејзиниот износ кој обвинетиот за прекршок би требало да го платидоколку сака да се спогоди, кога исклучива надлежност за одмерување на висината на глобата има тој што ја води прекршочната постапка – прекршочниот орган или судот, а не оној што неа ја иницира – инспекторот? Уште повеќе, еден од критериумите за одмерување на висината на глобата е „повратот“, односно „претходното поведение на сторителот“ кој се утврдува според тоа дали претходно на правниот субјект му биле изречени правосилни прекршочни санкции. Како да се утврди овој критериум, кога таква евиденција не се водиво судовите? Судот води евиденција за изречените прекршочни мерки, но не и за изречените глоби. На крајот, органите како што е Централниот регистар кои водат службена евиденција на податоци потребни за одмерување на

---

(4) По основна критериум“ претходно поведение на сторителот“ може да се изрече најмногу 10% од пропишаната глоба и тоа на следниов начин:

- нема изречени правосилни прекршочни санкции - 0% и
- изречени се правосилни прекршочни санкции - 10%.

(5) Висината на глобата се одредува како процент од пропишаниот износ на глобата.

(6) Одмерувањето на висината на глобата според критериумите утврдени во ставовите (2), (3) и (4) на овој член се врши на тој начин што процентот од ставот (5) на овој член претставува збир на сите проценти добиени во зависност од категоријата во која влегува сторителот во рамките на секој пропишан критериум.

висината на глобата, кому се должни да ги доставуваат тие податоци- на инспекторот кој иако не е надлежен за одмерување на висина на глобата, мора да спроведе постапка за спогодување во која мора да издаде платен налог на некаков износ на средства, или пак на судијата за прекршоци односно на прекршочната комисија надлежни за водење прекршочна постапка и носење одлука? Постојат безброј прашања во врска со оваа одредба од Законот за прекршоци на кои праксата нуди различни одговори, што од своја страна води кон невоедначена имплементација на Законот, што пак во крајна линија, го оневозможува правилното и ефикасно работење и на инспекциските служби, и на прекршочните органи и судот, како и на повисоките органи и судови надлежни да одлучуваат во втор или трет степен. Сето ова, повторно говори за намалената правна сигурност на граѓаните кога се во прашање прекршоците и прекршочните постапки.

## 5. Заклучоци и препораки

Од сето до сега изложено во трудот, најверојатно првиот заклучок, како и препорака во врска со регулирањето на прекршочната материја во Република Македонија би се состоеле во потенцирање на потребата со Законот за прекршоците да се утврдат критериуми врз чија основа ќе се изврши соодветна категоризација, односно подвојување на т.н. административните престапи од судските прекршоци. Ќе се обидеме да ги наведеме основните критериуми за дефинирање на административните престапи:

- а) незначителна општествена опасност,
- б) повреда на нормите и дејствијата кои се во исклучива надлежност на органите на јавната администрација,
- в) примена на Законот за општата управна постапка пред административните органи и во постапката по административни престапи,
- г) глобата и мерките како основни „санкции“ во постапката по административни престапи.

Вториот заклучок и препорака се тужбата за покренување на управен спор да има одложено односно суспензивно дејство. Тужбата треба да биде основниот редовен правен лек против решенијата за прекршоци донесени од страна на прекршочните органи на управата, како што жалбата е основен и единствен редовен правен лек во судската прекршочна постапка. Така двете прекршочни постапки (и управната и судската) би се карактеризирале со двостепеност.

Трето, имајќи го предвид претходниот заклучок, потребно е да се изврши преиспитување на потребата од постоење на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка,

Оттука, предлагаме да се изменат законските одредби така што решението за прекршок, донесено од страна на прекршочните органи, ќе биде извршно откако ќе заврши и управно - судската постапка за заштита, односно откако тоа ќе стане правосилно,

Четврто, и особено значајно е *de legeferenda* да се укинат одредбите од Законот за прекршоците со кои се предвидува можноста со материјалните закони да се пропишат повисоки глоби, од оние предвидени во тој Закон.

Петтиот наш заклучок би бил да се преиспитаат критериумите врз чија основа, согласно Законот за прекршоците, се одмерува глобата за правните лица и трговецот поединец. Ова преиспитување треба да се стори имајќи ја предвид нивната практична применливост, односно можноста за нивна имплементација во прекршочните постапки.

**Professor Borche Davitkovski PhD**  
**Professor Ana Pavlovska Daneva PhD**

**MISDEMEANOR PROCEDURE BEFORE THE ADMINISTRATIVE  
AUTHORITIES - INCREASED EFFICIENCY OR REDUCED LEGAL SECURITY?**

UDK 35.076.7.077.3-027.1(497.7)/  
35.076.7:340.13(497.7)  
1.02 Review Article

**Abstract**

In this paper, an attempt is made to delineate the criminal act from administrative infractions. This delineation is essential to the imposition of sanctions (criminal or misdemeanor). All exposed elements support the quantitative differences between criminal acts and violations based on different levels, higher or lower, of violations of the legal good, which indisputably are treated as criminal offences and not as part of administrative infractions and represent the basis for an integrative approach to criminal acts. All this does not exclude the need of the correction of certain disadvantages of their treatment as punishable offences in the jurisdiction, emphasized by the fact that there are numerous lesser infractions. Thus certain revisions of the new Law on Misdemeanors adopted in 2015 are more than necessary. In addition to decriminalizing such violations, the court can be disburdened by introducing alternatives to tortious liability and introduction of procedures in the form of mediation in the Law on misdemeanors. Also, turning procedures and dealing with cases by competent police authorities and administrative authorities before they go to court, only leaving difficult and appealed cases to the judiciary. Also, changes introduced by the Law on misdemeanors should include further measures to simplify and accelerate the legal procedure for infraction of misdemeanors.

**Keywords: offenses, administrative bodies, efficiency**