

УРЕДУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ ПРЕКРШОЦИ СОГЛАСНО НОВИОТ ЗАКОН ЗА ПРЕКРШОЦИ

УДК 35.076.7 (497.7)
1.02 Прегледна научна статија

Апстракт

Овој труд ги анализира новините во законската регулатива во Република Македонија во врска со прекршоците, за кои органите на државната управа се надлежни да постапуваат. Преку анализа на одредбите кои се однесуваат на примената на законската регулатива, прекршочната постапка и на одлуките донесени од страна на прекршочните органи, може да се заклучи дека, генерално, намерата на македонскиот законодавец во последната деценија е, сосема очигледно, да ги регулира прекршоците со новиот Закон за прекршоци. Покрај тоа, постои општа обврска за допрецизирање на некои прашања со други материјални закони кои предвидуваат прекршоци, што обично се прави воспоставувањето на единствен систем за прекршоци невозможно.

И покрај напорите да се постигне поголема конзистентност и специфичност во кое се уредува надлежноста, постапката и донесување на одлуки од страна на прекршочните органи во прекршочна постапка, прашањето дали тоа е доволно за постигнување на поефикасен стандард или да овозможи професионално или подобро функционирање на органите на државната управа, кои дејствува како прекршочните органи?

Со оглед на поголемиот дел од најновите законски решенија во врска со прекршоците, мислењето преовладува дека овие решенија се недоволни за систематско регулирање на прекршоци, а особено ја нагласува потребата за интензивна научна и стручна расправа пред донесувањето на општите акти.

Клучни зборови: прекршоци, административни прекршоци, органите на државната управа, администрација, Република Македонија

ВОВЕД

¹Associate Professor Iskra Akimovska Maletic, PhD, Faculty of Security - Skopje

Иако се забележува отсуство на поголем интерес на научната и стручна јавност за подетално проучување на прекршоците и прекршочната одговорност, сепак не е спорно значењето на прекршоците како казниви дела од помало значење кои претставуваат противправни дела предвидени со закон за кои се пропишани прекршочни санкции. Едно од основните прашања кои се поставуваат во врска со правното регулирање на прекршоците е дали казнувањето за прекршоците, како поблаги и помалку опасни дела треба да е во надлежност на судовите во судската постапка или да се препушти на државната управа во посебна постапка. Споредбено гледано различни држави, во различни периоди, на различен начин одговарале на ова прашање. Според судската пракса и прекршоците во смисла на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи се сметаат за казнени дела. Така, на пример, правото на правично судење се однесува и на прекршочната постапка и тогаш кога нејзиното водење е во надлежност на управата. Сето тоа го оправдува ставот дека во рамки на управното право може да се зборува само за управно казнено право.²

Постои став дека колку што е неспорна природата на кривичните дела како казниви дела, толку е спорно местото на прекршоците во единствен систем и заедно со кривичните дела. Меѓутоа, се до денес, кривично правната теорија и практика, со помош на другите правни науки, посебно со управно правната наука не успеала да го разреши овој проблем. Се прифаќа сфаќањето дека при сета сложеност и комплексност сепак проблемот може да се сведе на меѓусебниот однос на кривичните дела и прекршоците.³ Сепак не е спорно дека постојат разлики меѓу кривичните дела и прекршоците и дека тие се изразуваат низ одредени елементи. Меѓутоа, тие по својата природа се такви што може да се говори само за разлика во т.н. формална смисла.⁴ Односот меѓу прекршочното и кривичното право се огледа и во примената на многу институции и принципи на кривичното, во главно на материјалното право врз прекршочното право. Допирни точки има и во прекршочната постапка во која се расветлуваат и решаваат прекршочни (спорни) правни работи. Институтите, нормите и принципите на кривичното право и кривичното процесно

²Dr. sc. Damir Aviani, *Prekršajno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2009

³ Проф. д-р Љупчо Арнаудовски, *Прекршочните деликти како составен дел на казненото право на Република Македонија*, Зборник во чест на Асен Групче, Правен факултет – Скопје, 2001, стр. 346, Исто и: Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995, стр. 495

⁴ Prof. dr Ivo Borkovic, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1981, стр. 455

право прилагодено се применуваат и во прекршочната постапка.⁵ Постојат сфаќања дека "прекршочното право е посебна гранка на кривичното право", со оглед на казниот карактер на двете дисциплини.⁶ Тоа е втемелено на традиционалната француска концепција, по која кривичните дела се јавуваат како злоделаи престапи т.е. прекршоци, за разлика од германската концепција по која прекршоците се "управни деликти".

Имајќи го предвид специфичното место и карактерот што го имаат прекршоците во нашиот правен систем и неспорно интердисциплинарниот карактер на прекршочното право се наметнува потребата да се обезбеди посебно место на прекршочното право во системот на правните науки, во кое ќе бидат земени во предвид како казнено правните аспекти така и управно правните аспекти.⁷

1. ПРЕКРШОЦИ – НАДЛЕЖНОСТ ЗА ПОСТАПУВАЊЕИ ПРИМЕНА НА ЗАКОНИ

При одредување на поимот на прекршок се разликуваат два пристапа и тоа материјален, социјално-политички и нормативен, формално-правен. Во таа смисла оние кои го прифаќаат нормативно-правниот, формален пристап, прекршокот го одредуваат како административен деликт, чиста непослушност спрема административно правната забрана. На сличен начин прекршокот го сфаќа и Ф. Лист, кој вели дека административниот деликт треба да се гледа како неправо за кое е карактеристично општо, просто непокорување на нормата што е под закана на административно-правна санкција. Прекршоците како дејствија со кои се предизвикува повреда на јавниот поредок, се полесна категорија на деликти од кривичните дела и стопанските престапи бидејќи со нив се напаѓаат општествените добра од помала вредност за разлика од случаите кога се во прашање кривичните дела и стопанските престапи или се напади на нив од помал интензитет. Прекршокот би можел да се дефинира како погрешно извршена работа од

⁵ Predrag Dimitrijević, *Prekršajno pravo*, opšti deo, Nis, 2010

⁶ М. Stojanoviћ, Društveno-pravno značenje funkcije prekršajno правосудних органа i njihovo место u našem правосудном систему, referat sa Savetovanja "Aktuelni problemi prekršajnog ponašanja u Jugoslaviji", Cavtat, 1979, стр. 93, (сп: Zoran Tomiћ, *Upravno pravo-sistem*, Sl. list SRJ, Beograd, 1998, str. 129), сп: Predrag Dimitrijević, *Prekršajno pravo*, opšti deo, Nis, 2010

⁷ Доц. д-р Искра Аќимовска Малетиќ, *Прекршоците во македонскиот правен систем*, Македонска ревија за казнено право и криминологија, бр. 1-2, Скопје 2010, стр. 115

страна на правното или физичкото лице со кое се повредува јавниот поредок, која е противправна и со пропис од надлежен орган одредена како прекршок.⁸

Одредбите за прекршочната постапка се содржани во соодветен прекршочен закон и тие се општи бидејќи се применуваат на сите прекршоци, доколку со посебни прописи за одредени прекршоци не е одредена поинаква постапка. Меѓутоа, доколку прекршочната постапка ја споредиме со општата управна постапка тогаш прекршочната претставува материја на која се однесува посебната постапка.⁹

Согласно нашето позитивно право¹⁰ на никого не може да му биде изречена прекршочна санкција за прекршок кој, пред да е сторен, не бил со закон определен како прекршок и за кој со закон не била пропишана санкција. Во таа смисла прекршокот се дефинира како противправно дело кое со закон е определено како прекршок, чии обележја се определени со закон и за кое е пропишана прекршочна санкција.¹¹

Актуелниот Закон за прекршоци од 2015 година како и претходниот закон од 2006 година, ги нормира надлежните органи кои во пропишана постапка ја утврдуваат одговорноста на сторителот на прекршоците. Во таа смисла во Република Македонија органи што ја водат прекршочната постапка и кои можат да изречат прекршочна санкција се надлежните судови, а за одделни прекршоци определени со закон прекршочна постапка може да води и прекршочна санкција може да изрече прекршочен орган, кога со закон е пропишана исклучива надлежност за негово постапување. Ваквата надлежност се заснова на Амандманот XX¹² на Уставот на Република Македонија, со кој се дополнува членот 13 од Уставот, според кој за прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државна управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. За разлика од претходниот закон, Законот за прекршоци од 2015 година, го утврдува значењето на

⁸ Ђорђе М. Ђорђевиќ, *Прекршајно право*, треће издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010

⁹ Проф. Др Славољуб Б. Поповиќ, Проф. Др Бранислав Марковиќ, Проф. Др Милан Петровиќ, *Управно право*, општи део, Службени гласник, Београд, 2002, стр. 609

¹⁰ Со донесувањето на новиот Закон за прекршоци во 2015 година беше предвидено дека престанува да важи претходниот Закон за прекршоците ("Службен весник на Република Македонија" број 62/2006 и 51/11) од 2006. При тоа беше предвидено дека новиот закон ќе влезе во сила осмиот ден од денот на објавувањето во "Службен весник на Република Македонија", а ќе започне да се применува со денот на започнување на примената на Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка ("Службен весник на Република Македонија" број 130/2014).

¹¹ Закон за прекршоци ("Службен весник на РМ" бр. 124/2015), чл. 5

¹² "Службен весник на РМ" бр. 107/05

поимите кои се содржани во истиот, при што под прекршочни органи ги подразбира државните органи, органите на државната управа или организациите и другите органи што вршат јавни овластувања надлежни за изрекување на прекршочни санкции. Прекршочната постапка пред прекршочен орган ја води Комисија за одлучување по прекршок утврдена со закон или друг пропис. Членови на Комисијата се овластени службени лица со соодветен степен и вид на стручна подготовка и потребно работно искуствоопределени со закон, од кои најмалку еден од членовите е дипломиран правник со положен правосуден испит.¹³Новина во Законот за прекршоци од 2015 година е предвиденото дека за судир на надлежност меѓу судовите и прекршочните органи одлучува Врховниот суд на Република Македонија, за разлика од претходниот Закон за прекршоци од 2006 година според кој за судирот на надлежности беше предвидено да одлучува Управниот суд.

Надлежноста на управните органи за водење на прекршочни постапки и изрекување на прекршочни санкции не е само специфичност на нашиот правен систем. И во државите членки на Европската унија се покажува тенденција на ширење на областа на казнено делување на управата и тоа прво од фискалната област на областа на сигурноста во прометот, масмедии, социјалната сигурност, пазарниот натпревар, телекомуникациите и многу други подрачја.¹⁴ Тоа се оправдува со потребата за брзо делување во специфичните управни области за што се смета дека управата е подобро решение од преоптоварените судови. Се истакнува дека органите кои не се судови можат да вршат функции кои одлучувачки влијаат на граѓанските права или на кривичните обвиненија. Тоа е прифатливо се додека се тоа органи кои ги исполнуваат условите за независност и непристрасност. Во таа смисла кога Европскиот суд одлучува за тоа дали некој суд е независен го разгледува следното: начинот на поставување на неговите членови; траење на мандатот; постоење на гаранции кои штитат од надворешен притисок и прашање дали тоа тело остава впечаток на независно тело.¹⁵Во овој контекст се поставува прашањето за исполнување на условите за потполна независност на Комисиите за постапување по

¹³Закон за прекршоци, чл. 60

¹⁴ Widdershoven, R., *Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands*, Electronic Journal of Comparative Law, Vol. 6.4, December 2002., стр. 447

¹⁵Види повеќе *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, 28. jun 1984, st.78., сп:Nula Mol, Katarina Harbi, *Pravo na pravično suđenje, Vodič za primenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima Savet Evrope*, Beograd, 2007. www.coe.int; www.coe.org.yu

прекршоци во рамки на управните органи, имајќи го предвид фактот дека согласно материјалните закони со кои се предвидуваат прекршоците се уредуваат прашањата за назначување на членовите од страна на лицето кое раководи со конкретниот управен орган, кој често и го донесува актот за работа на комисијата, како и траењето на нивниот мандат, без притоа прецизно да се утврди правото на реизбор.¹⁶

Новиот Закон за прекршоци нормира дека судовите ги применуваат одредбите од општиот дел на Кривичниот законик и на одредени делови од Законот за кривичната постапка доколку со Законот за прекршоци поинаку не е определено. Законот содржи упатувачка одредба со која прекршочната постапка пред прекршочните органи се води согласно одредбите на Законот за општата управна постапка, освен ако со Законот за прекршоци и со законот со кој е пропишан прекршокот поинаку не е определно.¹⁷

За сторен прекршок под условите од Законот за прекршоци, се изрекуваат: прекршочни санкции за полнолетни сторители; прекршочни санкции за деца; прекршочни санкции за правни лица и посебни прекршочни мерки. При тоа законски е нормирана одговорност на физичко лице, одговорност на правно лице, одговорност на странско правно лице, одговорност за прекршок на друг, одговорност на службено лице во државен орган и во единица на локална самоуправа. Овде се поставува прашањето за издржаноста на решението да се предвидува одговорност за трговец поединец како физичко и како правно лице со што се овозможува двојно изрекување глоба во овој случај.

Изрекувањето на глобата за физичко лице како прекршочна санкција 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. Глобата за одговорно лице во правно лице и трговец поединец е 30% од одмерената глоба за правното лице односно трговец поединец. Глобата за службено лице не може да биде помала од 50 евра ниту поголема од 2.000 евра во денарска противвредност. Постојењето исклучоци односно можност со законот со кој се пропишува прекршокот, да може да се пропише и повисока глоба од онаа определена за физичкото лице и за службеното лице го наметнува прашањето за издржаноста на законското решение да се остава можност да се

¹⁶Види повеќе на пример во Законот за работните односи (Службен весник на РМ, бр. 167/2015, Законот за државен пазарен инспекторат ("Службен весник број 24/2007, 81/2007, 152/2008, 36/11, 18/13, 164/13, 41/14, 33/15 и 61/15, 152/2015)

¹⁷Закон за прекршоци, чл. 73

доуредат одредени прашања со другите материјални закони со кои се пропишува прекршокот.

Кога станува збор за прекршоците на правни лица и трговец поединец може да се изречат санкциите: опомена, глоба и привремена забрана за вршење одделна дејност. Законот за прекршоците од 2015 година предвидува новина во поглед на одмерувањето на глобата за правно лице и за трговец поединец предвидувајќи ги 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. 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. Меѓутоа, дискутабилно е законското решението што предвидува исклучоци во однос на одмерувањето на глобата што може да доведе до произволност и необјективност при примената на законските одредби. Така, за прекршоци сторени од користољубие или за прекршоци со кои се предизвикува поголема имотна штета, може да се пропише глоба до двојниот износ од максимумот на оваа санкција или во сразмер со висината на причинетата штета или прибавената корист, но најмногу до дваесеткратен износ од претходно наведениот износ. Исто така за одделни прекршоци од областа на заштита на конкуренција, најтешко категоризираните прекршоци од областа на животната средина, како и во други области определени со закон може да се пропише глоба во процентуален износ кој изнесува до 2% од вкупните приходи на правното лице во претходната финансиска година, а во однос на одделни прекршоци од областа на електронски комуникации до 10% од вкупните приходи на правното лице во претходната финансиска година.¹⁸

2. ПОСТАПКА ПРЕД ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН

Со оглед на предметот на интерес во трудот, понатаму подетално ќе се задржиме на водење прекршочна постапка и утврдување прекршочна одговорност од страна на прекршочните органи. Прекршочниот орган поведува прекршочна постапка по службена

¹⁸ Закон за прекршоци, чл. 38 и 39

должност, по барање од овластено службено лице или по барање од овластениот органи оштетениот.¹⁹ При тоа, согласно чл. 89 од Законот за прекршоци, овластени органи за поведување прекршочна постапка се органите на државната управа, јавниот обвинител, органите на единиците на локалната самоуправа и други органи и организации што вршат јавни овластувања во чија надлежност спаѓа непосредното извршување или надзор над извршувањето на законите во кои се предвидени прекршоци.

Барањето за поведување на прекршочна постапка се поднесува до надлежниот прекршочен орган. Ако барањето е доставено до друг орган, тој веднаш ќе го отстапи до надлежниот прекршочен орган и за тоа ќе го извести подносителот на барањето. Ако во текот на постапката прекршочниот орган утврди дека не е стварно надлежен да постапува по прекршок, односно е во надлежност на судот, со решение ќе се огласи за ненадлежен и барањето за поведување на прекршочна постапка ќе го достави до надлежниот суд.

Прекршочниот орган со заклучок *ќе го отфрли* барањето за поведување на прекршочна постапка, ако утврди дека дејствието опишано во барањето не е прекршок, кога постојат основи што ја исклучуваат одговорноста за прекршок, кога настапила застареност за поведување на прекршочната постапка, кога барањето го поднел неовластен подносител, односно лице, кога постојат други законски причини поради кои прекршочната постапка не може да се поведе, кога барањето не е поткрепено со докази за сторен прекршок и кога барањето не ги содржи потребните податоци. Прекршочниот орган ќе го достави заклучокот до подносителот на барањето во рок од пет дена од денот на донесувањето.

Откога ќе ги утврди условите за поведување на прекршочната постапка по службена должност, односно по приемот на барањето за поведување на постапката прекршочниот орган дополнително може да прибави известувања и докази за прекршокот. Ако прекршочниот орган утврди дека постојат законски услови за спроведување на прекршочна постапка, тој е должен да ја спроведе и да донесе одлука за прекршок.²⁰

По прекршоците се одлучува во итна постапка, освен во случаите кога со закон поинаку е определено. При тоа итна постапка не е допуштена: ако со прекршокот настанала телесна повреда, ако со прекршокот, покрај глобата е пропишана и санкција забрана на управување со моторно возило, ако е потребно да се одлучи за имотнoправно побарување и

¹⁹Закон за прекршоци, чл. 61

²⁰Закон за прекршоци, чл. 62

во други случаи утврдени со закон.²¹

Законот за прекршоци ги предвидува случаите кога прекршочниот орган води скратена постапка и тоа: кога во барањето за поведување на прекршочна постапка се содржани сите факти и докази врз основа на кои може да се одлучи без присуство на сторителот на прекршокот, кога барањето за поведување на постапката се заснова на јавни исправи издадени од надлежни државни органи и кога сторителот е затечен при извршувањето на прекршокот од страна на овластено службено лице. Во скратена постапка се одлучува без испитување на сторителот кога тој е уредно повикан, а нема да се јави и нема да достави доказ за оправдана спреченост да се јави пред прекршочниот орган.²²

Прекршочниот орган по службена должност без одлагање ги прибавува доказите и ја утврдува фактичката состојба потребна за одлучување по прекршокот. При тоа, пред да ја донесе одлуката за прекршок, прекршочниот орган, задолжително ќе го извести сторителот за прекршокот што му се става на товар и го поучува дека во рок од три дена има право да се изјасни за фактите и доказите. По исклучок од овој рок, за одделни прекршоци определени со закон може да се пропише и подолг рок за изјаснување, до колку со Европските директиви се предвидени подолги рокови за изјаснување.

Прекршочниот орган може да го повика сторителот на прекршокот во органот усно да се изјасни за фактите и доказите. Ако сторителот на прекршокот го признае сторувањето на прекршокот и признанието е јасно и целосно, на прекршочниот орган не му е потребно да собира и други докази.

Со Законот се прави дистинкција во однос на рокот во кој задолжително мора да заврши прекршочната постапка во зависност од висината на глобата која е пропишана за одредени прекршоци, како и за одредени конкретни прекршоци. Во таа смисла за прекршоци за кои е пропишана глоба во износ до 15.000 евра во денарска

противвредност постапката пред прекршочната комисија мора да се заврши во рок од два месеци од денот на поднесувањето на барањето за поведување на прекршочна постапка. За прекршоци за кои е пропишана глоба во износ над 15.000 евра во денарска

²¹Закон за прекршоци, чл. 63

²²Закон за прекршоци, чл. 64

противвредност, постапката пред прекршочната комисија мора да се заврши во рок од три месеци од денот на поднесувањето на барањето за поведување на прекршочна постапка. По исклучок од претходното, за прекршоците од областа на конкуренцијата и електронските комуникациите за кои е пропишана глоба во износ над 15.000 евра во денарска противвредност постапката пред прекршочната комисија мора да се заврши во рок од шест месеци од денот на поднесувањето на барањето за поведување на прекршочна постапка.²³

Ако тоа е потребно за разјаснување на фактичката состојба прекршочниот орган може да одржи усна расправа. Предвидени се и други случаи кога прекршочниот орган може да одржи усна расправа односно кога во отсуство на обвинетиот кој е уредно повикан ќе утврди дека неговото присуство не е нужно за правилно утврдување на фактичката состојбата, во отсуство на уредно повиканиот застапник на обвинетото правно лице, потоа кога нема да дојде уредно повиканиот претставник на подносителот на барањето, ако неговото присуство не е неопходно за разјаснување на фактичката состојба и кога нема да дојде уредно повиканиот бранител на обвинетиот.²⁴

Предвидена е можност со закон да се овластат службените лица во органите на државната управа или организации и други органи што вршат јавни овластувања на надзор над спроведување на законите, привремено да одземат предмети предвидени во членот 41 од Законот за прекршоците, кога во вршењето на службената должност ќе дознаат за прекршокот и истите да ги предадат на Агенцијата за управување со одземен имот. Овластените службени лица се должни во рок од 15 дена од денот на одземањето на предметите да поднесат барање за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд, односно прекршочниот орган и да го известат за извршеното привремено одземање на предметите. Доколку органот не постапи согласно претходното прекршочниот орган ќе донесе одлука за враќање на предметите на лицето од кое се одземени, освен предметите чиј промет е забранет.²⁵ Доколку прекршочниот орган смета дека за одреден прекршок треба да се изречат мерките конфискација на имот и имотна корист, органот ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка со предлог до судот за донесување на одлука по барањето, со собраните докази за имотот и имотната корист од сторениот прекршок, независно од тоа кога било поднесено барањето за поведување на прекршочна

²³Закон за прекршоци, чл. 65

²⁴Закон за прекршоци, чл. 66

²⁵Закон за прекршоци, чл. 110

постапка пред органот.

Исто така овластени службени лица во органите на државната управа или организации и други органи што вршат јавни овластувања на надзор над спроведување на законите восплучаите уредени со закон можат на сторителот на прекршокот привремено да му забранат вршење на дејност со која е извршен прекршокот ако постои опасност од повторување на прекршокот или за отстранување на последиците од прекршокот и се должни да поднесат барање за поведување на прекршочна постапка најдоцна во рок од 15 дена. Доколку барањето не е поднесено во рок се смета дека привремената забрана престанала да важи.²⁶

Новина во Законот за прекршоци, е предвидениот начин на доставување на писмената на физичките лица и пред се на правните лица. Имено, доставување на писмената на физички лица е предвидено да се извршува и електронски, додека доставувањето на писмената на правните лица и државните органи е предвидено да се врши единствено по електронски пат, односно, во електронско сандаче, на адреса на електронско сандаче и се смета за извршена на денот на приемот на писменото по електронски пат. Информатичкиот систем на надлежниот орган истовремено со испраќање на писменото до примателот на доставата на неговата електронска адреса испраќа и известување дека од информатичкиот систем на надлежниот орган е испратен писмен документ кој имателот на адресата мора да го преземе. Предвидено е дека електронската пошта од електронското сандаче мора да биде превземена најдоцна три дена од денот на нејзиното испраќање. Во известувањето примателот на доставата сепредупредува дека доколку електронската пошта од електронското сандаче не биде превземена во рок од три дена, доставувањето ќе се смета за извршено. Кога се врши доставување на одлуки кај кои од денот на доставувањето тече рок, како ден на доставување се смета денот на приемот на писменото по електронски пат. Поканите и другите писмена, како и одлуките се доставуваат на адресата на електронското сандаче која е регистрирана пред надлежен орган. Ако во текот на прекршочната постапка правното лице ја променило адресата на електронското сандаче, тоа е должно најдоцна во рок од три дена од денот на промената да го извести судот, односно прекршочниот орган за новата адреса на електронското сандаче, во спротивно ќе се смета за уредна секоја достава извршена на

²⁶Закон за прекршоци, чл. 112

претходната адреса. Исто така и одлуката со која на правното лице му се изрекува санкција се доставува по електронски пат. Доколку сторителот на прекршокот нема регистрирано електронско сандаче, доставата се смета за извршена со објавување на писменото на веб страната на институцијата во чии рамки се наоѓа прекршочниот орган, од каде што сторителот ќе може да го превземе писменото по електронски пат. Иако овој начин на достава претставува одредено усогласување со регулативата која ја уредува оваа проблематика, сепак исклучивата примена на електронската достава во актуелни услови остава можност да предизвика одредени потешкотии во успешната достава и со тоа лицата да немаат реална можност да ги остварат своите права во постапката.

3. ОДЛУКИ НА ПРЕКРШОЧНИОТ ОРГАН

Членот 67 од Законот за прекршоци предвидува дека одлуката за прекршок мора да има увод, диспозитив и образложение, при што таксативно ги наведува нивните елементи.

Прекршочниот орган може да донесе *решение за прекршок* со кое се утврдува одговорност на сторителот и да му *изрече прекршочна санкција* или да го *ослободи од одговорност*.

3.1. Решение за прекршок со кое се утврдува одговорност

Во случај кога прекршочната постапка се води за повеќе прекршоци, во решението ќе се наведе за кои прекршоци е утврдена одговорност и која прекршочна санкција му се изрекува, односно за кои се ослободува од одговорност. Решението донесено во скратена постапка, кога сторителот го признава прекршокот и се откажува од правото на жалба нема образложение.²⁷

3.2. Решение со кое сторителот се ослободува од одговорност

Прекршочниот орган ќе донесе решение со кое сторителот се *ослободува од*

²⁷Закон за прекршоци, чл. 68

одговорност, во истите случаи како и кога се донесува пресуда за ослободување на обвинетиот од одговорност од страна на судот. Тоа се случува кога: дејствието не е прекршок; обвинетиот не го сторил прекршокот; постојат околности што ја исклучуваат одговорноста за прекршок; постапката е водена без барање на овластениот орган, односно оштетениот; постапката е водена од стварно ненадлежен суд; обвинетиот за ист прекршок правосилно е санкциониран во прекршочна постапка, или прекршочната постапка правосилно била запрена, но не поради ненадлежност; обвинетиот во кривична постапка правосилно е огласен за виновен за дело што ги опфаќа и обележјата на прекршокот; обвинетиот ужива дипломатски имунитет; настапила застареност за водење на прекршочната постапка; нема докази дека обвинетиот го сторил прекршокот и подносителот на барањето се откажал од барањето пред правосилноста на пресудата за прекршок.

3.3 Решение за запирање и прекин на постапка

Прекршочниот орган ќе донесе решение со кое *се запира постапката* во истите случаи предвидени за запирање на постапката од страна на судот, односно ако: обвинетиот умрел, правното лице престанало да постои, судот утврди дека прекршокот е извршен во состојба на непресметливост и во текот на постапката кај обвинетото лице настапило трајно душевно заболување и во други случаи определени со овој закон. Прекршочната постапка ќе се запре и во други со закон определени случаи.

При донесување на решение со кое *се прекинува постапката*, прекршочниот орган соодветно ќе ги примени одредбите предвидени и за прекинување на постапката од страна на судот, односно: ако не може да се утврди живеалиштето, односно престојувалиштето на обвинетиот и ако од кои било други причини не е достапен на државните органи или се наоѓа во странство на неодредено време, ако кај обвинетиот настапила привремена душевна болест или привремено душевно растројство, ако за истото дело е покрената кривична постапка до завршувањето на кривичната постапка (во кој случај постапката што е прекината ќе продолжи кога кривичната постапка е запрена по некој друг основ, а и натаму постојат услови за водење на прекршочна постапка). Пред да се донесе решение за прекин на прекршочната постапка ќе се приберат сите докази за прекршокот и за одговорноста на обвинетиот до кои може да се дојде. Прекинатата постапка ќе продолжи

кога ќе престанат причините за тоа. За прекилот и продолжувањето на постапката ќе се известат подносителот на барањето. Решението за прекин на постапката не содржи правна поука.

Прекршочниот орган наместо изрекување на глоба на сторителот на прекршокот може да му изрече *опомени* тоа за за прекршок сторен под такви *олеснителни околности* кои го прават особено лесен и ако прекршокот се состои од неисполнување на пропишаната обврска, или со прекршокот е нанесена штета, а сторителот пред донесувањето на одлуката за прекршок, ја исполнил пропишаната обврска, односно ја отстранил или ја надоместил нанесената штета. Предвидено е дека прекршочниот орган води евиденција за изречените опомени.²⁸

4. ПРАВНИ СРЕДСТВА ПРОТИВ ОДЛУКИ НА ПРЕКРШОЧНИТЕ ОРГАНИ

4.1. Постапка по жалба против одлуките на прекршочните органи

Како и во случај кога одлучува судот, така и кога одлучува прекршочниот орган со одлука за прекршок и за изрекување на прекршочна санкција дозволени се правни средства утврдени со Законот.²⁹

За разлика од претходниот закон со кој против конечна одлука за прекршок донесена од прекршочните органи се гарантираше судска заштита, со Законот за прекршоците од 2015 година е предвидена можност против одлуката за прекршок што ја донел прекршочниот орган да се поднесе *жалба* во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката преку прекршочниот орган до Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (понатаму Државна комисија), основана со посебен закон³⁰. Државната комисија³¹ е надлежна за решавање по жалби против решенија

²⁸Закон за прекршоци, чл. 71

²⁹Закон за прекршоци, чл. 58

³⁰Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, ("Службен весник на РМ" бр.130/2014)

³¹Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка е државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице. Државната комисија е составена од претседател и шест члена кои функцијата ја извршуваат професионално.

донесени во прв степен во инспекциска постапка како и по жалби против одлуките за прекршок што се донесени од прекршочен орган, кога со закон е пропишано да одлучуваат во прекршочна постапка. При тоа во постапката за решавање по жалби Државната комисија ги применува одредбите од Законот за општата управна постапка, Законот за инспекциски надзор и Законот за прекршоците доколку со Законот за прекршоци или друг закон поинаку не е уредено.

Жалбата може да ја поднесе лицето (физичко или правно) на кого му била изречена санкцијата, неговиот законски застапник, односно бранителот, оштетениот и неговиот застапник, сопственикот на одземените предмети во прекршочна постапка и подносителот на барањето за поведување на прекршочната постапка. Ако прекршочниот орган што го донел решението најде дека жалбата е основана, а не е потребно да се спроведува нова постапка, може да одлучи поинаку и со ново решение да го замени решението што се побива со жалбата. Жалбата има и суспензивно дејство односно го одлага извршувањето на одлуката, освен кога жалбата е изјавена од странец.³²

Генерално се наметнува мислењето дека воведувањето на можноста за вложување на жалба до Државната комисија е во функција на остварувањето на начелото на двостепеност во прекршочната постапка.³³ Но, се наметнува дискутабилноста на ваквото решение со кое второстепената комисија за одлучување по прекршоците како државно тело донесува конечни и извршни одлуки, а дури потоа против нив може да се бара судска заштита пред надлежен суд. Имено, самосуд во судска постапка може да донесува конечни и извршни решенија и одлуки, со кои некое лице, физичко или правно, може да се осуди за прекршок и да му се изрече казна која ќе биде извршена, и во случајот со прекршоците да му се изрече глоба или некоја друга прекршочна санкција. Проблеми ќе настанат во оној момент кога бројните постапки кои ги покренува управата за изрекување на глоби на правни лица, кои се движат во огромни износи, ќе доведат до блокади на тие правни лица, без можност во

Претседателот и членовите на Државната комисија ги избира по пат на јавен конкурс и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија.

³²Закон за прекршоци, чл. 74

³³Во таа насока постоеле и мислења дека треба да се воведат можноста за поднесување на жалба до Второстепената комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Види повеќе: Borče Davitkovski, Elena Davitkovska, Prekršaji u Makedoniji, Hrvatska I komparativna javna uprava, god. 13. (2013.), br. 1

судска постапка истите да ги коригираат.³⁴

4.2. Судска заштита – право на поведување управен спор

Против конечната одлука за прекршок се гарантира судска заштита. Согласно член 75 од Законот за прекршоци, против одлуката за прекршок што ја донела Државната комисија може да се поднесе *тужба за поведување на управен спор*. Тужба може да поднесе лицето (физичкоили правно) на кое му била изречена санкцијата, неговиот законски застапник, бранителот, оштетениот и неговиот застапник, сопственикот на одземените предмети во прекршочната постапка и подносителот на барањето за поведување на прекршочната постапка. Тужбата не го одлага извршувањето на одлуката, која е конечна и извршна и претставува основ за присилно извршување согласно со одредбите од Закон за даночна постапка, што исто така претставува новина со Законот. По предлог на тужителот поднесен заедно со тужбата, судот кој е надлежен да одлучува за управен спор со посебно решение ќе го задржи извршувањето на одлуката до нејзината правосилност, ако подносителот на тужбата докаже дека поради извршувањето ќе настане ненадоместлива штета. Судот надлежен да одлучува за управен спор постапката на судска заштита ја води според Законот за управните спорови (ЗУС)³⁵. Имено, согласно ЗУС, заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, судотво управни спорови одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите на тие органи донесени во прекршочна постапка. При тоа го дефинира управниот акт, како акт со кој надлежните органи решаваат за извесно право или обврска на физичко или правно лице, односно друго лице кое може да биде странка во определена управна работа, како и актите на тие органи донесени во прекршочната постапка. Согласно ЗУС Управниот суд задолжително ќе одлучува во спор

³⁴Види повеќе во „Законот за прекршоците од управата создава парасудска власт, што е флагрантна повреда на уставните начела“ – Интервју со академик ВЛАДО КАМБОВСКИ, <http://www.akademik.mk/zakonot-za-prekrshotsite-od-upravata-sozdava-parasudska-vlast-shto-e-flagrantna-povreda-na-ustavnite-nachela-intervju-so-akademik-vlado-kambovski/> [пристапено на 16.12.2015]

³⁵Закон за управните спорови („Службен весник на РМ“ бр. 62/2006, 150/2010)

на полна јурисдикција, односно со пресуда ќе ја реши управната работа меѓу другото и ако станува збор за акти донесени во прекршочната постапка од страна на органите за чија законитост на актите се одлучува.³⁶

Законските основи³⁷ за побивање на решението на Државната комисија се следните: ако неправилно е применет законот, ако актот е донесен од страна на ненадлежен орган и во постапката која му претходела на актот не се постапило според правилата на постапката, или ако од утврдените факти е изведен неправилен заклучок во однос на фактичката состојба.

НАМЕСТО ЗАКЛУЧОК

Очигледна е интенцијата на законодавецот во Република Македонија во последната деценија генерално да ги уреди прекршоците со Законот за прекршоци, како противправни дела од помало значење за кои се предвидени прекршочни санкции, при што како надлежни органи кои постапуваат по нив ги утврдува судовите и прекршочните органи, односно управните органи. При тоа се остава одредени значајни прашања да се доуредат со законите со кои се пропишуваат прекршоци кои овие управни органи можат да ги изречат.

Со новиот Закон за прекршоци се постигнува поголема деталност, систематичност и конкретност при уредување на надлежноста, постапувањето и одлучувањето на прекршочните органи во прекршочните постапки. При тоа јасно е разграничена постапката која ја водат прекршочните органи и одлуките кои истите можат да ги донесат при одлучување во прекршочната постапка. Се поставува прашањето дали е тоа доволно за поефикасно, постручно и со еден збор подобро функционирање на управните органи кои имаат функција на прекршочни органи. Ова особено имајќи во предвид дека постојат исклучоци кои предвидуваат можност да се доуредат одредени прашања со другите материјални закони со кои се пропишани прекршоците генерално се оневозможува да се воспостави единствен систем на прекршоци.

Ако настрана се стави дискутабилноста на законското решение за основање на

³⁶Искра Акимовска Малетиќ, Предраг Димитријевиќ, *Управно право*, Универзитет “Св. Климент Охридски” – Битола, Факултет за безбедност – Скопје, 2015, стр. 515 и 518

³⁷Закон за прекршоци, чл. 76

второстепена комисија која ќе одлучува по жалби против одлуките на прекршочните органи донесени во прекршочна постапка, а интенцијата на законодавецот била да се овозможат поквалитетни и поиздржани окончувања на прекршочните постапки, како посебно прашање, што се наметнува во овој дел за ефикасно и ефективно постапување по прекршоците за кои се надлежни прекршочните органи, е и донесениот Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка,согласно кој требаше да се основа Комисијата со започнување на примената на законот од 01 февруари 2015 година, но до септември 2015 година истата не започна да функционира³⁸,што секако не е во интерес на начелото на законитост, начелото на двостепеност и начелото на ефикасност.

Од погоре изнесеното може да се заклучи дека доколку се земат во предвид поголемиот дел од најновите законски решенија за прекршоците може да се констатира недоволна подготвеност за системско уредување на прекршоците и особено се наметнува потребата при донесување на вакви генерални закони да претходи интензивна научна и стручна дебата.

Литература

- 1) Aviani Damir, *Prekršajno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2009
- 2) Арнаудовски Љупчо, *Прекршочните деликти како составен дел на казненото право на Република Македонија*, Зборник во чест на Асен Групче, Правен факултет – Скопје, 2001, стр. 346, Исто и: IvoBorković, *Upravno pravo*, Zagreb, 1995,
- 3) Аќимовска Малетик Искра, Предраг Димитријевиќ, *Управно право*, Универзитет “Св. Климент Охридски” – Битола, Факултет за безбедност – Скопје, 2015.

³⁸ European Commission, Brussels, 10.11.2015, SWD(2015) 212 final, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA, Report 2015, *Accompanying the document*, COMMUNI?final}, {SWD(2015) 215 final},{SWD(2015) 216 final},
(http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)

[пристапено на 09.12.2015]

- 4) Аќимовска МалетиќИскра, *Прекршоците во македонскиот правен систем*, Македонска ревија за казнено право и криминологија, бр. 1-2, Скопје 2010.
- 5) Borkovic Ivo, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1981.
- 6) Dimitrijević Predrag, *Prekršajno pravo*, општи део, Nis, 2010.
- 7) ЂорђевићЂорђе М., *Прекршајно право*, треће издање, Криминалистичко'полицијска академија, Београд, 2010
- 8) Поповиќ Славољуб Б., Бранислав Марковиќ, Милан Петровиќ, *Управно право*, општи део, Службени гласник, Београд, 2002.
- 9) Закон за прекршоци ("Службен весник на РМ" бр. 124/2015)
- 10) Закон за прекршоците ("Службен весник на Република Македонија" број 62/2006 и 51/11)
- 11) Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка("Службен весник на Република Македонија" број 130/2014).
- 12) Амандмани на Уставот на РМ, ("Службен весник на РМ" бр. 107/05)
- 13) Закон за работните односи (Службен весник на РМ, бр. 167/2015)
- 14) Закон за државен пазарен инспекторат ("Службен весник број 24/2007, 81/2007, 152/2008, 36/11, 18/13, 164/13, 41/14, 33/15 и 61/15, 152/2015)
- 15) Widdershoven, R., *Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands*,
- 16) Electronic Journal of Comparative Law, Vol. 6.4, December 2002
- 17) MolNula, HarbiKatarina, *Pravo na pravično suđenje, Vodič za primenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima Savet Evrope*, Beograd, 2007.
- 18) Закон за управните спорови („Службен весник на РМ“ бр. 62/2006, 150/2010)
- 19) European Commission, Brussels, 10.11.2015, SWD(2015) 212 final, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA, Report 2015, *Accompanying the document*, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, EU Enlargement Strategy, {COM(2015) 611 final}, {SWD(2015) 210 final}, {SWD(2015) 211 final}, {SWD(2015) 213 final}, {SWD(2015) 214 final}, {SWD(2015) 215 final}, {SWD(2015) 216 final},
- 20) www.coe.int;
- 21) www.coe.org.yu
- 22) (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)[пристапено на 09.12.2015]

**REGULATING ADMINISTRATIVE MISDEMEANORS ACCORDING
THE NEW LAW ON MISDEMEANORS**

UDK 35.076.7 (497.7)
1.02 Review Article

Abstract

The paper analyzes the novelties in the legislation in the Republic of Macedonia regarding misdemeanors, for which administrative bodies have the competence to act upon, as misdemeanor authorities. By analyzing the provisions referring to the application of the legislation, the misdemeanor proceedings and the decisions brought by the misdemeanor authorities, it may be concluded that, generally, the intention of the legislator in the country in the last decade is, quite apparently, to regulate misdemeanors with the Law on Misdemeanors, treating them as illegal acts for which sanctions have been foreseen, whereby the competent bodies defined to act upon them are the courts and the misdemeanor or administrative bodies. In addition, there is a general commitment to further regulate certain issues with other material laws that prescribe misdemeanors, which generally makes the establishment of a uniform misdemeanors system impossible.

Despite the efforts to achieve greater detail, consistency and specificity in regulating the competence, proceedings and decision making by the misdemeanor bodies in misdemeanor proceedings, the issue arises whether that is enough for achieving a more efficient, more professional or better functioning administrative bodies, who act as misdemeanor authorities.

Considering the majority of the latest legal solutions regarding misdemeanors, the opinion imposes about the insufficient readiness for a systematic regulation of misdemeanors, and particularly the need for an intense scientific and professional debate prior to the adoption of general laws.

Key words: misdemeanors, administrative misdemeanors, administrative bodies,

³⁹ Associate Professor, Faculty of Security – Skopje, University “St. Kliment Ohridski” - Bitola

administration, Republic of Macedonia