

НОВИНИТЕ ВО ПРАВНАТА ЗАШТИТА ВО ПРЕКРШОЧНАТА ПОСТАПКА, ПРЕД ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН – ОЧЕКУВАЊА И ДИЛЕМИ

УДК 35.076.7.077.3.037 (497.7)
1.02 Прегледна научна статија

Апстракт

Анализата во овој труд е насочена кон дефинирање и анализа на прекршочната постапка пред прекршочните органи, како и начинот на остварување на правната заштита во оваа постапка. Во рамките на овој труд ќе дадеме одговор на прашањата кои се однесуваат на органите кои може да ја покренуваат и водат прекршочната постапка, начинот на кој се покренува постапката и правата и должностите на прекршочниот орган во текот на прекршочната постапка. Фокусот е ставен на следниве прашања: кои се причините за етаблирање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на прекршочната постапка и инспекцискиот надзор, дали воведувањето на уште еден степен на правна заштита ќе ја зајакне довербата на граѓаните во институциите и ќе обезбеди квалитетна и навремена правна заштита или пак тоа е само уште еден чекор на одолговлекување на остварување на правната заштита. Посебен акцент ќе биде ставен на статусот на прекршочниот орган, поконкретно изборот на членовите на прекршочните комисии и уредувањето на начинот на постапување на овие комисии. Со оглед на најновите законски решенија кои се однесуваат на правната заштита во прекршочната постапка, во посебно подглавје ќе биде анализирана и улогата на Државната комисија за одлучување во втор степен против прекршоци и инспекциски надзор. При тоа целта на истражувањето ќе ни биде преку анализа на законските решенија кои ја регулираат оваа проблематика да укажеме на новините во прекршочната постапка, придобивките и аномалиите, како и да дадеме соодветни препораки за надминување на одредените недоследности.

Клучни зборови: прекршочни комисии, прекршочен орган, прекршочна постапка, управна постапка, жалба.

1. Основни обележја на прекршокот и прекршочната постапка и правната рамка со која се уредува прекршочната постапка во Република Македонија

¹ Доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје

Прекршокот и прекршочната постапка се непосредно поврзани и се надоврзуваат, а она по што се диференцираат е материјалната природа на прекршокот и процедуралната на прекршочната постапка. За таа цел во овој дел од трудот ќе го прикажеме позитивно-правното е теоретското дефинирање на прекршокот и прекршочната постапка.

Во член 5 од Законот за прекршоци е извршено позитивно-правното дефинирање на прекршокот, согласно кој „Прекршокот е противправно дело кое со закон е определено како прекршок, чии обележја се определени со закон и за кое е пропишана прекршочна санкција“.²

Во однос на теоретското определување на прекршокот во теоријата постојат повеќе сваќања, па така, прекршокот се дефинира како облик на недозволена работа поради што спрема сторителот се применува санкција, но најнапред треба да се утврди постоење на деликтот, што подразбира повреда на правната норма и изрекување на санкција за сторениот деликт.³

Професорот Гелевски дава своја дефиниција согласно која, „прекршокот не е кривично дело, не е стопански престап, туку тоа е повреда на јавниот поредок утврдена со закон или друг пропис, за кој е пропишана прекршочна санкција, со што се обезбедува општата општествена дисциплина која се должни да ја почитуваат и граѓаните и правните лица“.⁴ Исто така, тој смета дека со инкриминирањето на одредени дејства како прекршоци би се обезбедила заштита на луѓето и имотот, и би се овозможило непречно одвивање на стопанските, образовните, културните, социјалните и други дејности.⁵

Согледувајќи го ова дефинирање на прекршокот се поставува прашањето како да го диференцираме административниот прекршок *vis-à-vis* другите прекршоци? Доколку ги наведеме основните обележја на административниот прекршок, очигледни ќе бидат и разликите што постојат помеѓу нив, а тоа се надлежноста, постапката и санкциите. Во однос на надлежноста карактеристично е што по истите постапуваат посебни прекршочни

² Член 5, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година

³ Р. Dimitrievic, „*Elementi upravnog prava*“, Beograd, 1980, str.138;

⁴ С. Гелевски, „*Управно процесно право*“, Скопје, 1997, стр.296;

⁵ Ibid. str.296;

комисии кои се формираат најчесто врз основа на материјалниот закон, и функционираат во самиот административен орган. За одлучувањето по административните прекршоци се користи Законот за прекршоци и материјалните закони, кои ја прават оваа постапка *sui generis*. И, како трета специфичност ги наведовме санкциите, и туку би навеле две димензии, од кои првата се однесува на самиот вид на санкции кои и стојат на располагање на прекршочната комисија, кои се далеку поограничени од оние кои може да ги изрече надлежниот суд, додека втората се состои во самата содржина на одлуката, односно решението во кое прекршочниот орган само изрекува санкција, а не казнува како што тоа го прават судовите. Во самиот Закон за прекршоци од 2006 година законодавецот врши поделба на санкциите помеѓу судовите и административните органи, се со цел да се направи обид за категоризација на прекршоците.⁶

Согласно најновите сваќања прекршоците претставуваат посебна *sui generis* област од мешовита природа која во себе инкорпорира елементи и на кривичното и на управното право. Сепак едно од најзначајните прашања за определување на правната природа на прекршоците е утврдување на критериуми по кои ќе се врши нивно разграничување. Во теоријата како основни критериуми врз основа на кои се прави поделба на прекршоците се земаат причинувњето на незначителната општествена опасност, повреда на норми и дејствија кои се во исклучива надлежност на органите на јавната администрација, применат на Законот за општа управна постапка пред административните органи и во постапка по административни престапи, решавање на административни органи, глобата и мерките како основни санкции во постапка по административни престапи.⁷

Постои мислење според кое како критериуми за разграничување помеѓу прекршоци за кои се надлежни административни органи да не се зема само формалниот критериум пропишаната глоба, туку и масовност на определение прекршоци, тежина на прекршок и негови последици, степенот на вина, организирано или подолготрајно вршење на прекршоци, предизвикување на трајни последици, можност за спречување на прекршоци со превентивна активност на органот на државна управа, потреба од брза

⁶ Види во: И. Шумановска-Спасовска, *Посебна административна прекршочна постапка во РМ – нужност или потреба*, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, во чест на проф.д-р Тодор Пеливанов, Скопје, 2012

⁷ Б. Давитковски, Д.Гоцевски, *Редефинирање на прекршокот – нужност или потреба*, Македонска ревија за казнено право и криминологија, год. 17, бр.1-2, 2010, стр. 43.

постапка што се обезбедува ако остане таа во надлежност на административно тело, потреба и можност од брзо отстранување на последици на прекршокот, за што во предност е секогаш административна прекршочна постапка.⁸

Согласно компаративните исуства некои од земјите согледувајќи го овој диспарат што постои помеѓу казнените дела и административните прекршоци, и административната и прекршона постапка, сметаат дека тие и позитивно правно треба да се издвојат. Па така во светот постојат декои држави кои административните прекршоци ги регулираат со посебен закон. Примери на посебни закони за административно прекршочна постапка наоѓаме во законодавството на Р. Бугарија под назив *Administrative violations and sanctions act*⁹. Во Русија познат како *Code of Administrative Offences of the Russian Federation*¹⁰. Во Казахстан¹¹, во Латвија, во Азербејџан¹².¹³

Прекршочната постапка од своја страна претставува збир на правни правила со кои се уредува начинот на постапување на надлежните органи при одлучување по прекршочни предмети. Во прекршочната постапка се детален начин се разработуваат и дефинираат основните принципи на постапката, надлежноста за постапување во прекршочната постапка, странките учесници во постапката, поднесоците во постапката, записници и увид во списи, начинот на доставување, рокови, фазите во постапката и други процедурални прашања и институти.

А) Правната рамка со која се уредува прекршочната постапка во Република Македонија

⁸ В. Камбовски, *Основни проблеми во примената на Законот за прекршоците*, Македонска ревија за казнено право и криминологија, бр.1-2, 2010, стр.25-26;

⁹ *Promulgated State Gazette No. 92/28.11.1969, Amended, SG No. 54/1978; 28/1982; 28 & 101/1983; 89/1986; 24/1987; 94/1990; 105/1991; 59/1992; 102/1995 & 12/1996*

¹⁰ NO. 195-FZ OF DECEMBER 30, 2001 (with the Amendments and Additions of April 25, December 31, 2002, June 30, July 4, November 11, December 8, 2003, April 25, 2002), <http://www.russian-offences-code.com>

¹¹ Code of the Republic of Kazakhstan On Administrative Violations No. 155-II dated 30 January 2001, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan019169.pdf>

¹² The Code of the Azerbaijan Republic On administrative violations (*This Code was approved by the Law of the Azerbaijan Republic of 11th July, 2000, No. 906-IG*)

¹³ Поконкретно види во: И. Шумановска-Спасовска, *Посебна административна прекршочна постапка во РМ – нужност или потреба*, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, во чест на проф.д-р Тодор Пеливанов, Скопје, 2012

Правната рамка со која се уредува прекршочната постапка во Република Македонија може да ја прикажеме во неколку периода. Првиот период е осамостојување на Република Македонија до 1997 година, карактеристичен по примената на сојузниот Закон за прекршоци од 1984 година согласно кој постоеше поделба на прекршоците, всушност постоеа посебни органи за одлучување на прекршоците, и тоа општинските судови за прекршоци (основните судови) како првостепени органи и Републичкиот суд за прекршоци (апелациони судови) како второстепен орган.¹⁴

Бидејќи овој Закон не соодејствуваше со новиот политички систем кој беше воспоставен во Република Македонија, но може да кажеме и со одредбата од Уставот со кој беше предвидено постоење само на казниво дело се покажа како неоподно донесување на нов Закон за прекршоци кој беше усвоен 1997 година. Најзначајната иновација што беше извршена со овој закон е во поглед на надлежноста, имено со овој закон се укина постоењето на судовите за прекршоци, а надлежноста се пренесе на основните и апелационите судови, во кои беше предвидено да се формираат одделенија за прекршоци.

Ваквото решение беше во сила до 2006 година кога беше донесен нов Закон за прекршоци. Имено, една од причините за неговото донесување беше усогласувањето на Законот со амандман XX на Уставот на Република Македонија кој беше објавен во декември 2005 година. Согласно овој амандаман се утврди дека надлежноста за решавање на прекршоци нема да биде исклучива само за судските органи, туку за дел од прекршоците ќе постапуваат и органи на управата. Овој амандман претставува дополнување на член 13 од Уставот, во кој беше утврдено постоење само на казниво дело, а не и прекршочно дело. Истиот гласи: „ Лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука. Лицето незаконито лишено од слобода, притворено или незаконито осудено, има право на надомест на штета и други права утврдени со закон.“¹⁵ Со амандаман XX оваа одредба е дополнета со уште два става: „ За прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација со јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита по услови и постапка уредени со

¹⁴ Ibid

¹⁵ Чл.13 од Уставот на Република Македонија, Сл. Весник на Р.Македонија, бр.52/92;

закон.“¹⁶ Истите одредби се интегрирани и во став 2 и став 3 од членот 53 на Законот за прекршоци од 2006 година, со што се изврши операционализија на амандманот, а потоа постепено е реализирана и обврската за усогласување на материјалните прописи кои содржат прекршочни одредби.

Оваа новина има неколку свои предности: најнапред се изврши растеретувањето на судовите од вишок на предмети, со тоа што се изврши поделба на прекршочните предмети помеѓу судовите и прекршочните комисии, односно се изврши изземање од судска надлежност на прекршочните предмети со типично административен карактер, како и со воведување поедноставна постапка за постапување по овие предмети. Оваа од друга страна имаше влијание на намалување на застарени предмети со што се зголеми ефикасноста и ажурноста во поглед на одлучувањето по прекршоците. Од приказот во Табела 1 може да се заклучи дека со донесувањето на Законот за прекршоци од 2006 година и давањето можност за одлучување и на прекршочните органи да одлучуваат за одредени прекршоци се постигна растеретување на Основниот суд Скопје 1, што видно од прикажаните податоци е повеќе од 50 % проценти, споредбено од приливот на предмети во 2005 година и 2012 година.

Видови на предмети	Нерешени предмети	Новопримени предмети	Вкупно во работа	Решени предмети	Остаток нерешени предмети
Прекршочни предмети 2005 година	62 870	70 411	133 281	61 462	71 819
Прекршочни предмети 2007 година	43 530	58 243	101 773	46 400	55 373
Прекршочни	27 927	28 017	55 944	27 288	28 656

¹⁶ Амандман XX на Уставот на Република Македонија, Сл. Весник на Р.Македонија, бр.107/05;

предмети					
2012 година					

Табела 1. Споредба на прилив на прекршочни предмети во 2005 година, 2007 година и 2012 година

Извор: Основен суд Скопје 1 – Сумерен преглед за движење на предметите во текот на 2005 година, 2007 година и 2012 година, http://osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/gizv12.pdf

Она што се смета како недостаток на овој закон и што треба да претрпи соодветни имзени е што во него се споени две сосема различни постапки, судската и административната. На тој начин „со постојаниот Закон за прекршоци се прави едно вештачко и неприродно соединување на две различни постапки што ги водат потполно различни носители на две различни функции на власта: судската и извршната олицетворена во нејзиниот претставни администрацијата.“¹⁷

Скоро една деценија од примената на Законот за прекршоци од 2006 година, во јули 2015 година е донесен нов Закон за прекршоци чија цел беше обезбедување на поефикасна и поекономична прекршочна постапка. Како новни во законот се наведуваат забразаните постапки, намалување на роковите за одлучување, видот на санкции и начинот на одмерување на глоба и особено она што претставува наш потесен интерес на истражувањето е воведувањето на двостепеност во прекршочната постапка пред прекршочните органи, кое претходно беше уредено со Закон за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекциски надзор и прекршочна постапка, од 2014 година. Нашата хипотеза во истражувањето секако е дека ваквото решение во пракса нема да може да обезбеди поефикасна, поквалитетна и постручна правна заштита на странките во прекршочна постапка, туку напротив може да го одолжи остварувањето на своите права. За ова прашање подетално ќе се задржиме во подглавјето за второстепената прекршочна постапка.

¹⁷ Б. Давитковски, Д.Гоцевски, *Рedefинирање на прекршокот – нужност или потреба*, Македонска ревија за казнено право и криминологија, год. 17, бр.1-2, 2010, стр.36.

2. Првостепена прекршочна постапка пред прекршочен орган

2.1. Начин на покренување на прекршочната постапка пред прекршочен орган

Во однос на начинот на покренување на прекршочната постапка се применуваат и официјалното и странечкото начело, а во текот на постапката се применува инквизиционото начело, што е основната разлика со начинот на покренување на прекршочната постапка пред судовите. Имено, прекршочниот орган може да поведе прекршочна постапка по службена должност, по барање на овластено лице или по барање од овластен орган и оштетениот.¹⁸ Како овластени органи може да се појават 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.¹⁹

Согласно Законот за прекршоци од 2015 година се предвидува дека пред поднесување на барање за поведување на прекршочната постапка, треба да се спроведе една од забрзаните постапки што е и една од новините на овој закон. Имено, согласно член 47 став (2) од Законот за прекршоци, надлежните државни органи овластени за поведување на прекршочна постапка се должни да му предложат на сторителот на прекршокот една од забрзаните постапки, пред да поднесат барање за поведување на прекршочна постапка, ако тоа е определно со закон. Прекршочниот орган по службена должност внимава дали е спроведена една од забрзаните постапки. Ако не се исполнети условите од ставот (2) на овој член прекршочниот орган ќе го врати барањето на органот за да спроведе една од забрзаните постапки.²⁰ Но, она што не кореспондира помеѓу ставовите во овој член е што во став два е утврдено доколку забрзаните постапки се предвидени со закон, а во став три ако не е спроведена забрзана постапка барањето ќе се врати со цел истата да се спроведе. Оттука, може да се појави и одредена неусогласеност помеѓу соодветни материјални прописи и Законот за прекршоци во однос на примената на

¹⁸ Член 61, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

¹⁹ Член 89, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година

²⁰ Член 48, (1) Постојат два вида на забрзани постапки за порамнување: - мандатна постапка со издавање на мандатен платен налог и - постапка за издавање на прекршочен платен налог. (2) Постојат два вида на забрзани постапки за спогодување: - постапка за спогодување со физички и правни лица и - постапка за спогодување со деца, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

забрзаните постапки. Со оглед на тоа, што поскоро треба да се изврши усогласувањето на материјалите прописи кои содржат прекршочни одредби со овој член од Законот за прекршоци.

2.2. Странки во прекршочната постапка пред прекршочен орган

Како странки во прекршочната постапка може да се појават прекршочниот орган, оштетениот и сторителот на прекршокот во случај кога постапката е покрената по барање на оштетениот. Прекршочниот орган, овластено службено лице и сторителот на прекршокот кога постапката е покрената по службена должност. Прекршочниот орган се појавува како надлежен орган за водење на прекршочна постапка кога со закон е пропишана исклучива надлежност за негово постапување.²¹ А, тоа се државните органи, органите на државната управа или организациите и другите органи што вршат јавни овластувања надлежни за изрекување на прекршочни санкции.²² Самата постапка пред прекршочниот орган ја води Комисија за одлучување по прекршок утврдена со закон или друг пропис.²³ На пример, Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на трудот може да формира повеќе прекршочни комисии кои ќе бидат надлежни за водење на прекршочна постапка за прекршоци за одделни области и/или за одделни подрачја од Република Македонија. Во случај да настане судир на надлежност помеѓу прекршочниот орган и судот, како овластен орган за решавање на судирот се појавува Врховниот суд на Република Македонија, наспроти досегашното решение (од Закон за прекршоци од 2006) кога како надлежен беше Управниот суд.

Прашањето кое останува спорно е дали со вавото решение навистина се обезбеди постручно и специјализирано решавање на прекршоците од страна на прекршочните органи. Всушност, дали членовите на комисиите за прекршоци имале претходно искуство во оваа област, дали е обезбедено начелото на самостојност при одлучување на овие членови и дали во секоја од прекршочните комисии членовите решаваат само прекршочни предмети или имаат и други работни задачи што може да се одрази на ажурност и квалитетот на одлуките што ги носат. Имено, дилемите што се наметнуваат во моментот

²¹ Член 54, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

²² Член 45, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година

²³ член 53 од Закон за безбедност и здравје при работа, Сл.весник на РМ, бр.92/2007

кога органот добива својство на прекршочен орган се следниве: (1) критериумите врз основа на кои ќе се определат членовите на Комисијата за одлучување по прекршок; (2) какви работни задачи ќе извршуваат тие во органот, и (3) каква треба да биде организационата поставеност на Комисијата.²⁴ Во тој контекст, интересна е законската поставеност и кадровската структура на Комисијата за одлучување по прекршок при Комисијата за заштита на конкуренцијата. Во ова тело функционерите кои се именувани од страна на Собранието на Република Македонија се членови на самата Комисија која ја води прекршочната постапка и ја изрекува прекршочната санкција.²⁵ Консеквентно на наведеното сметаме дека во иднина треба да се превземат мерки овие прашања да бидат прецизирани и доуредени.

2.2. Видови одлуки кои може да ги донесе прекршочниот орган

Во текот на постапката прекршочниот орган ги примнува Законот за прекршоци, соодветните материјални прописи со кои се пропишува прекршокот и Законот за општата управна постапка. Откако е поднесено барањето, настапува втората фаза од постапката во кој органот е должен согласно начелото на материјална вистина да ја утврд фактичката состојба и да спроведе со закон пропишана испитна постапка.

Од моментот на поднесување на барањето за поведување на прекршочна постапка, органот има овластување да донесе една од следиве видови одлуки:

- А) Заклучок со кој ќе го отфрли барањето за поведување на прекршочната постапка**
- Б) Решение со кое се утврдува одговорност на сторителот и му се изрекува прекршочна санкција.**²⁶ Со решението со кое се утврдува одговорност на сторителот прекршочниот орган може да му изрече една од следниве санкции:

- опомена

- Глоба - Она што треба да се акцентира кога станува збор за изрекување на санкцијата – глоба за сторен прекршок е дека и покрај бројните научни и стручни дискусии и расправи во јавноста кои се однесуваа пред се на примената на член од Законот за прекршоци од

²⁴ *Прекршочен орган - позитивна реформа?* издавач: Фондација Отворено општество – Македонија, Скопје, март 2012 година

²⁵ Ибид.

²⁶ Член 68, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

2006 година со кој се оства можност со материјалните прописи да се утврдуваат екстеремно високи глоби, кои дури ги надминуваа и казните во судската постапка, сепак и во најновиот Закон за прекршоци од 2015 години оваа одредба не се изостави и не се прецизира со што повторно преку член 15 став 4 се предвидува дека со законот со кој се пропишува прекршокот, може да се пропише и повисока глоба од определената во ставовите (1) и (3) на овој член, односно 1000 евра во денарска противвредност за физичко лице или 2000 евра во денарска противвредност за службено лице.²⁷ Имајќи ја предвид оваа одредба сметаме дека улогата и значењето на прекршочната постапка која пред се треба да биде од превентивен карактер, се заменува и се повеќе доаѓа до израз репресивниот карактер. Имено, наместо физичките и правните лица да се мотивираат и да се примеуваат афирмативни мерки, со ваквите репресивни овластување на прекршочните органи може да се очекува само пад на развојот на претприемништво, вработените во правните лица на кои им се изрекува екстремно висока глоба може да се стават во неизвесна состојба, осиромашување на населението, се шири страв кај граѓаните кои наместо да ја гледаат сервисна улога на органите на управата, пред се ја чувствуваат нејзината авторитативност и власт.

Во однос на одмерувањето пак на висината на глобата согласно најновото законско решение се предвидува таа да се утврдува врз основа на неколку 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 поведење на сторителот.²⁸ Ваквото законско решение иако навидум изгледа дека може да доведе до утврдување на реална висина на глоба која ќе биде соодветна на лицето сторител на прекршок следствано на неговиот приход и број на вработени, во праксата може да предизвика и одредени недоследности. На пример, лицата овластени за одлучување во Прекршочната комисија сега се стекнуваат со дополнителни обврски, а исто така треба да вимаваат и на пресметувањето. Сепак за да може аргументирано да расправаме за оваа прашање ќе почекаме на одредени емпириски подтоци од неговата примена, за да може да се извлечат соодветни заклучоци.

²⁷ Чл 15 од Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

²⁸ Член 39 од Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

- **извршување на општокорисна работа** – согласно член 42 (1) За прекршоците за кои е пропишано издавање на мандатен платен налог со можност место плаќање на глобата да се извршат определни работи - општокорисна работа, ако сторителот не сака да ја плати глобата, може во рок од 30 дена од денот на приемот на мандатниот платен налог место глобата сторителот да изврши определни задачи по пат на општокорисна работа.
- **Забрана за управување со моторно возило** од 3 дена до најмногу триесет дена;
- **Забрана на вршење на професија, дејност или должност**, од 3 до 30 дена.²⁹

В) Решение со кое сторителот се ослободува од одговорност

Г) Решение со кое се прекинува постапката

Д) Решение со кое се запира постапката

Во однос на одредбата која се однесува на содржининта на одлуката (член 67 од Законот за прекршоци од 2015) би истакнале дека ставот пет кој гласи „одлуката за прекршок мора да има и правна поука“ треба да биде составен дел од ставот 1 кој гласи „одлуката за прекршок мора да има увод, диспозитив и образложение“.

Една од новините во прекршочната постапка е и временското орграничување за одлучување по еден предмет, со што се очекува ажурно постапување на органите, намалување на застареноста и навремено одлучување на правната заштита на странките. Па така, прекршочниот орган е должен по барањето за поведување на прекршочна постапка да одлучи во рок од два месеци во случај кога одлучува за прекршоци за кои е пропишана глоба до 15 000 евра или во рок од три месеци кога одлучува за прекршоци за кои е пропишана глоба над 15 000 евра во денарска противвредност.³⁰

Доколку органот не донесе решение во со закон предвидениот рок странката има право на жалба поради молчење на администрација согласно Законот за општата управна постапка и соодветните материјални прописи.

²⁹ За разлика од овластувањата на прекршочниот орган судот освен овие санкции на сторителот може да му ги изрече и следниве видови санкции: престанок на важење на возачка дозвола, протерување на странец од земја, задолжително лекување на алкохоличари и наркомани (лица со болести на зависности), задолжително психијатарско лекување на слобода и забрана за влез и присуство на спортски натправри.

³⁰ По исклучок постапката може да трае и шест месеци од покренување на барањето, во случај кога се работи за прекршоци од областа на конкуренцијата и електронските комуникации за кои е пропишна глоба од над 15 000 евра во денарска противвредност, член 65, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

3. Второстепена прекршочна постапка - постапка по жалба против одлуките на прекршочните органи

По донесувањето на првостепеното решение на Прекршочниот орган, незадоволната странка својата правна заштита може да ја оствари со поднесување на жалба. Со давањето законско право за користење на овој редовен правен лек, прекршочната постапка по правило станува двостепена.

Она што треба да се напомене е, што согласно Законот за прекршоци од 2006 година, жалбата како редовно правно средство во прекршочната постапка пред прекршочните органи не беше дозволена. Тоа подразбира дека решението на прекршочниот орган во моментот на доставување на странката станува конечно, а против истото беше обезбедена судска заштита со покренување на тужба за водење на управен спор, а истата се поднесуваше во рок од 8 дена од доставувањето на решението. Во ваков случај тужбата имаше суспензивно дејство, што значи дека го одлагаше извршувањето на решението до донесување на правослима судска одлука. Но, како што беше наведено погоре во трудот согласно најновите законски прписи Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка од 2014 година и Законот за прекршоци од 2015 година жалбата се превиде како редовно правно средство. Идејата за ваквото законско решение беше да се обезбеди ефикасна, економична и стручна правна заштита против одлуките на прекршочните органи. Жалбата се поднесува 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, основана со посебен закон. Откако стапи во сила Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка на 01.02.2015 година во праксата се појави одредени недоследности. На пример, дел од прекршочните комисии донесуваа решенија со правна поука дека против решението може да се поднесе жалба до Државната комисија, но повеќето прекршочни органи се повикуваа на одредбите од Законот за прекршоци и во правната поука наведуваа дека против решението може да се покрене управен спор. Оттука, Управниот суд кога одлучуваше донесуваше одлука со која ја отфрла тужбата, бидејќи не е искористена можноста за

поднесување на жалба.³¹ Друг проблем, беше неекспираниста на Државната комисија, која од повеќе причини започна со работа во јуни 2015 година. За да се надминат дел од овии недоследности во јули е донесен Законот за прекршоци кој во поглед на жалбата е усогласен Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, но она што зачудува е што во член 158 се наведува дека овој закон влегува 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, што значи ретроактивно.

Во однос на второстепената правна заштита значајни се неколку прашања и тоа, кој може да ја поднесе жалбата, во кој рок се поднесува жалбата, дејството на жалбата, основот и условите за поднесување на жалба, како и овластувањата на второстепениот орган при одлучување по жалба и рок во кој треба да се донесе второстепеното решение. Имено, жалба може да 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. Правниот основ за поднесување на жалба е утврден и во Законот за прекршоци и во на Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка и во соодветните материјални прописи. Основни услови за поднесување на жалба се повреда на материјалните прописи, погрешно утврдена фактичка состојба и погрешена примена на правилата од постапката, но исто така може и повреда на надлежност, ненавремено донесување на решение како и висината на глобата. Рокот за поднесување на жалба е 8 дена од моментот на доставување на решение, а жалбата има суспензивно дејство, што значи го одлага извршувањето на решението до донесување на конечен управен акт. Второстепениот орган е должен второстепеното решение да го донесе најдоцна во рок од два месеца. Во спротивно настапува институтот на молчење на администрација, од кој странката може да оствари правна заштита со користење на

³¹ Види: УПРД бр.449/2015, УПРД бр.450/2015, судска пракса на Управниот суд

правните механизми наведени во член 9 од Законот за основање на државна комисија за одлучување во втор степен.

Странката по правило жалбата ја доставува до првостепениот орган (органот кој што го донел оспорениот акт), а може и непосредно до Државната комисија, по што истата е должна да му ја препрати на првостепениот орган. Доколку 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, во спротивно доколку останува при првостепеното решение, целиот предмет го препраќа до Државната комисија. Комисијата при одлучување по жалба ги има следниве овластувања:

А) да ја отфрли жалбата

Б) да ја одбие жалбата и првостепеното решение да остане во сила и

В) да ја уважи жалбата и предметот да го врати на повторно одлучување

Г) да ја уважи жалбата и предметот да го реши мериторно, односно да донесе ново решение со што ќе го замени оспореното.

Против решението на Комисијата кое воедно претставува и конечен управен акт, странката може да оствари судска заштита со покренување на управен спор пред Управниот суд.

Она на што би сакале да посочиме дека сите претходно наведени прашања и институти кои се однесуваат на жалбата, односно второстепена постапка не е уредена, ниту во Законот за прекршоци, ниту во Законот за основање на Државната комисија, па отука сметаме дека истата во иднина би требало да биде детално уредена во Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка. Имено, она што се наведува во Законот за основање на Државната комисија е дека кога таа постапува ги применува Законот за општата управна постапка, Законот за инспекциски надзор и Законот за прекршоците. Додека начинот на работење на комисијата се уредува со Деловник. Државната комисија својот Деловникот за работа го донесува во јуни 2015 година во кој е предвидено дека постапката ќе се одвива во две фази и тоа претходна постапка и постапка на донесување на решение. Претходната постапка треба да заврши во рок од 5 дена од денот кога е доделен предметот на работа. Во оваа фаза се изготвува нацрт-решение од страна на член

на Државната комисија и овластен административен службеник кое се доставува на седница на комисијата за разгледување и одлучување. За предметот се одлучува на седница на Комисијата на која е потребно да присуствуваат најмалку 5 члена. Текстот на решението се утврдува на седница на Комисијата. Но, тргнувајќи од специфичноста на самата прекршочна постапка како и од видот на одлуките кои ги донесуваат прекршочните органи, конкретно диспозитивот на одлуката кој не се однесува конкретно само на утврдување на право или наметнување на обврска, туку во диспозитивот на оспореното решение најчесто лицето против кое е покренато барањето за покренување на прекршочна постапка се утврдува најпрво за сторителот на прекршокот, потоа му се изрекува глоба, а во одредени случаи и една од посебните прекршочни мерки на пример одземање на предмети, сметаме дека барем основите за поднесување на жалба и видот на одлуките кои ги донесува органот треба да бидат подетално уредени.³² Она што исто така е од интерес за странката е и наведување на условите кога едно решение станува извршно, конечно и правосилно. Тука, секако би го навеле и прашањето за можноста за вложување на соодветни вонредни правни лекови.

4. Судска заштита против одлуката за прекршок донесена од прекршочен орган

Судската заштита против одлуката за прекршок донесена од прекршочен орган се обезбедува во управно судска постапка пред Управниот и Вишиот управен суд. Ваквата судска заштита се гарантира против конечни управни акти. До измените во однос на двостепеноста во прекршочната постапка во 2015 година, тужба за покренување на управен спор беше дозволена против решенијата на прекршочниот орган, затоа што тие и покрај тоа што беа првостепени решенија, беа истовремено и конечни затоа што против истите не беше допуштена жалба. Она што е значјано за странката што тужбата го одлагаше извршувањето на оспореното решение. Ваквото право беше гарантирано и со Законот за

³²[Решение ПРК бр. 2778-08](http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/10/Reshenie-PRK-br.-2778-08.pdf), Република Македонија, Министерство за финансии, Царинска управа, Одделение за прекршочна постапка, Комисија за одлучување по прекршок, <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2014/10/Reshenie-PRK-br.-2778-08.pdf>

управни спорови во кој се предвидуваше дека во управни спорови се одлучува и за законитоста на актите донесени во прекршочна постапка.³³

Како овластени лица за поднесување на тужба се: лицето (физичко или 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.³⁴ Како основи за вложување на тужба, односно оспорување на решението на Државната комисијсе: неправилно применување на законот, актот да 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. Во однос на овластувањата кои ги има судот при одлучување по прекршочните акти, судот овој вид на управни спорови треба да го решава во спор на полна јурисдикција, што подразбира дека треба да донесе пресуда со која ќе ја реши работата и ќе го замени оспорениот управен акт.³⁵ Но, видно од судската пракса на Управниот суд многу ретко судот донесува пресуда во спор на полна јурисдикција. Имено, судот пред се донесува анулотивни пресди со кои го поништува оспореното

³³ Заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, Управниот суд (во натамошниот текст: судот), во 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 донесени во прекршочна постапка, член 1, Закон за управни спорови, Сл.весник на Република македонија, бр. 62/2006

³⁴ Член 77, Закон за прекршоци, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

³⁵ Кога судот ќе најде дека оспорениот управен акт треба да се поништи, може, ако природата на работата тоа го дозволува и ако податоците на постапката даваат сигурна основа за тоа, со пресуда да ја реши управната работа. Судот задолжително ќе постапи така: - ако станува збор за погрешна примена на правото (погрешно утврдено правно прашање); - ако станува збор за спорови од управни договори; - ако станува збор за акти донесени во прекршочната постапка од страна на органите наведени во членот 1 од овој закон; - ако дојде до одолжување на постапката, а се работи за предмет во кој фактичката состојба е утврдена во управно-судската постапка; - ако претходно со пресуда го поништил управниот акт, а органот не постапил по насоките и ставовите на судот изнесени во пресудата; превземено од www.prgormk11.mk - ако надлежниот орган по поништувањето на управниот акт донесе управен акт спротивно на правното мислење на судот, или спротивно на забелешките од судот во однос на постапката, па тужителот поднесе нова тужба и - во случаите утврдени во членот 22 од овој закон. Таквата пресуда во се го заменува актот на надлежниот орган, член 40 од Закон за управни спорови, Сл.весник на Република македонија, бр. 62/2006

решение, а предметот го враќа на повторно одлучување кај тужениот орган. По донесувањето на одлуката на Управниот суд странките својата правна заштита понатаму може да ја остваруваат со поднесување на жалба до Вишиот управен суд. Откако, Вишиот управен суд ќе донесе одлука по однос на жалбата таа станува правосилна.

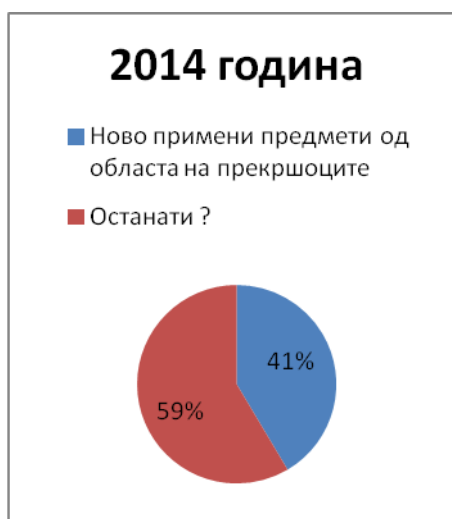
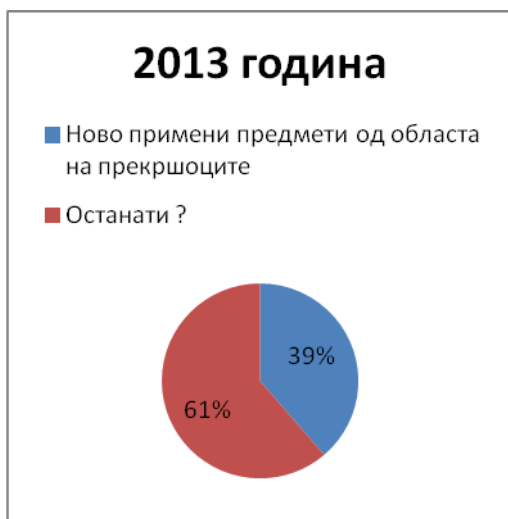
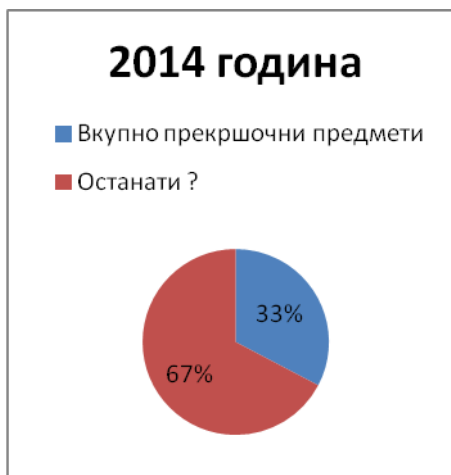
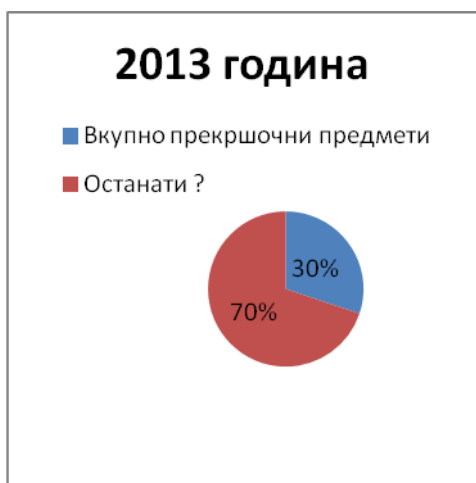
Согласно емпириските податоци добиени во истражувањето, при анализа на Годишните извештаи за работа на Управниот суд може да констатираме дека бројот на управните спорови покренати против прекршочни акти, постојано е во пораст и директно се одразува врз ефикасноста во работењето на Управниот суд. А, во однос на одредбата со која се придвижува донесување на мериторна одлука, се констатира дека Управниот суд многу ретко спорот го решава во спор на полна јурисдикција, напротив во случај да одлучи да ја уважи тужбата, судот донесува одлука со која предметот повторно го враќа на одлучување пред прекршочен орган.³⁶ Во табела бр. 2 е прикажан соодносот на вкупниот број на предмети во работа на Управниот суд vis-à-vis прекршочните предмети, од кои е видно дека скоро 40% од предметите се од областа на прекршоците. Истото се потврдува и при анализа на состојбата со предметите по одделни одели во рамките на Управниот суд, а во дел од нив бројот на прекршочни предмети е и над 40% во однос на останатите предмети.

% на предмети по прекршоци во однос на останатите предмети во Управниот суд	2013 година	2014 година
Вкупно прекршочни предмети	8132	8545
Останати предмети	18873	17593
Вкупно предмети во работа	27005	26138
% на прекршочни наспроти вкупно предмети	30.1	32.7
Ново примени предмети од областа на прекршоците	4927	5634
Останати предмети	7827	7951
Вкупно новопримени предмети	12754	13585

³⁶ Како пример види пресуда на Управен суд, УПР.бр.«1432»/«2015», usskopje.com.mk

% на прекршочни наспроти вкупно предмети	38.6	41.5
--	-------------	-------------

Табела бр.2 Сооднос на предмети по прекршоци во однос на останатите предмети во Управниот суд



УПИСНИ К	Нерешен и предмет и на почеток на година	Новопримени предмети во 2014 година	Повторно заведено и предмет и	Погрешно заведени	Вкупно во работа	Решени	Остаток нерешени предмет и на крај на година
Прекршоци и „УПР“	348	801	0	0	1149	617	532

Вкупно:	1334	1443	4	3	2778	1201	1577
%		55.5			41.4		

Табела бр.3 Состојба со предмети од областа на царина и други права

УПИСНИК	Нерешени предмети на почеток на година	Новопримени предмети во 2014 година	Повторно заведен и предмети	Погрешно заведен и	Вкупно во работа	Решени	Остаток нерешени предмети на крај на година
Прекршоци „УПР“	735	1305	55	0	2095	1576	519
Вкупно:	3325	2880	72	18	6259	3538	2721
%		45.3			33.5		

Табела бр.4 Состојба со предмети од одделот за јавни набавки и други права

УПИСНИК	Нерешени предмети на почеток на година	Новопримени предмети во 2014 година	Повторно заведен и предмети	Погрешно заведен и	Вкупно во работа	Решени	Остаток нерешени предмети на крај на година
Прекршоци „УПР“	963	1572	4	2	2535	1938	597
Вкупно:	3490	3159	44	24	6669	4222	2447
%		49.8			38.0		

Табела бр. 5 Состојба со предмети од областа на денационализација и други права

Заклучок

Врз основа на спроведеното теоретско, нормативно и емпириско истражување во трудот може да го констатираме следново:

- Постои потреба од издвојување на прекршочната постапка која се води пред прекршочните органи во посебен пропис или пак во самиот Закон за прекршоци да се издвои посебен дел под наслов прекршочна постапка пред прекршочни органи во кој на детален начин ќе бидат уредени сите прашања и институти во прекршочната постапка.

Ова се должи пред се на фактот што прекршочната постапка која се води од страна на прекршочните органи vis-à-vis прекршочната постапка која се води пред судовите се диференцира не само по предметот на одлучување (пример, полесен вид на прекршоци, прекршоци предвидени со материјални прописи од областа на управно-правната материјали, дополнителна примена на Законот за општата управна постапка), надлежен орган за водење на постапката (Прекршочни комисии и Државна комисија за одлучување во втор степен), начинот на покренување на постапката (може и по службена должност и по барање на странка), видот на одлуките кои може да ги изрече прекршочниот орган (на пример, заклучок за отфрлање на барање, а во судската постапка решение за отфрлање на барање, видот на прекршочни санкции кои може да ги изрече прекршочниот орган, второстепената постапка и сл. Посебното уредување од своја страна би го олеснило и начинот на одлучување на прекршочните органи, со што на јасен и прецизен начин би се уредили одредени процедурални прашања без упатувачи норми низ законот, а кои се наоѓаат во делот за судската постапка.

- Посебен акцент треба да има превентивната улога на Законот за порекршоци, наспроти репресивниот карактер кој во досегашната пракса се истакнува со екстремно високи глоби. Имено, член 15 став 4 да се прецизира, а не да се остава можност со материјалните прописи со кои се уредуваат одреден вид на прекршоци да се пропишуваат повисоки глоби.

- Во однос на првостепената прекршочна постапка и надлежноста за одлучување на прекршочните органи, потребно е да се прецизира статусот на прекршочните комисии и положбата и овластувањата на членовите во комисиите и воедно да се превземат мерки за обезбедување и остварување на начелото на независност, самостојност и транспарентност во работењето на прекршочните комисии и Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекциски надзор и прекршочна постапка. Имено, актите врз основа на кои одлучуваат на пример, Деловникот за работа и одлуките кои ги донесуваат да може да бидат објавени и достапни согласно законските прописи.

- Потребно е точно да се прицизираат и наведат во еден дел видовите одлуки кои може да ги донесе прекршочниот орган и да се наведе против кои може да се покрене жалба, а против кои не, без притоа да се користи упатувачка одредба.

- Во второстепената постапка акцент да се стави на мериторното одлучување, на кој начин странките би се заштитиле од повторно враќање на предметот кај првостепениот орган. Во Деловникот за работа на Државната комисија на подетален начин да се уредат процедуралните прашања, особено видот на одлуките кои ги донесуваат.
- Да се предвиди вонредниот правен лек Обнова на прекршочната постапка
- Потребно е континуирано следење, односно мониторинг во работењето на прекршочните комисији, а врз основа на емпириските податоци кои се однесуваат на видот на одлуките и висината на глобите во иднина да се направи посебно истражување.
- Во однос на судската заштита треба да истакнеме дека само мериторната одлука на судот може да обезбеди вистинска гаранција за остварување на правата на странките, па согласно тоа судот треба да ги превземе сите механизми кои се неопходни за одлучување во спор на полна јурисдикција.

На крајот, останува дилемата околу прашањето дали основањето на Државната комисија за одлучување во втор степен и воведувањето на двостепеноста како основно начело во прекршочната постапка беше потребно и вистинско решение. Имено, истото се коси со целата на реформите во постапката, а тоа е поефикасна и побрза постапка. Со воведувањето на уште еден степен на одлучување не значи дека и правната заштита на физичките и правните лица се зајакнува, напротив на странките ова решение ќе се одрази на тој начин што сега за да остварат одредено право или да заштитат одредена обврска во прекршочната постапка, најпрво треба да добијат решение од прекршочен орган, па доколку се незадоволни од истото да поднесат жалба, па доколку жалбата им биде одбиена да покренат управен спор и на крај доколку се незадоволни од одлуката на Управниот суд да поднесат жалба до Вишиот управен суд, и на крајот со оглед на податоците од праксата бидејќи судовите многу ретко одлучуваат во спор на полна јурисдикција, да се соочат со тоа предметот да се врати на повторно одлучување кај прекршочните органи. Она со што сега се соочуваат странките е што второстепеното решение е извршно, и без разлика на тоа што странката поднела тужба до Управен суд, таа треба пред донесување на правосилна судска одлука да ја изврши обврската од решението. Од друга страна е и дилемата во однос на статусот на Државната комисија, односно дали не се коси со принципот на поделба на власта регулаторно тело, а тоа е сега оваа комисија (бидејќи претседателот и членовите се избираат од страна на Собранието на Република

Македонија), да врши надзор над орган на управа кој е во рамките на извршната власта. И на крај, и покрај тоа што се смета дека со етаблирањето на овој орган ќе се растерети Управниот суд од прекршочните предмети, тоа може да биде само за краток временски период, односно до донесувањето на второстепените решенија кои повторно може да се оспорат со тужба во управно-судска постапка. Оваа решение исто така се одразува и на зголемување на трошците (организациски, човечки ресурси, техника и сл.). Воедно, во иднина може да се очекува и зголемување на бројот на членовите на Државната комисија, за да може да одлучуваат во со закон предвидениот рок. Во иднина се очекува Државната комисија да работи и на транспарентен начин и актите и одлуките јавно да бидат објавувани. Во моментот е во тек усогласувањето на материјалните прописи со новите законски решенија од областа на прекршочната постапка.

**NOVELTIES FOR THE LEGAL PROTECTION IN MISDEMEANOR PROCEDURE
BEFORE MISDEMEANOR ORGANS: EXPECTATIONS AND DILEMMAS**

UDK 35.076.7.077.3.037 (497.7)
1.02 Review Article

Abstract

This Article has an aim to define and analyze the misdemeanor procedure before the adequate organs, as well as the legal protection of citizens in this procedure. Here, we are going to resolve the dilemmas regarding the organs which can initiate misdemeanor procedure and act in it, the way that the procedure is initiated, and the rights and obligations of the misdemeanor organs in the procedure. The following issues are in focus: main reasons due to which the State Commission for Second Degree Decision in the Area of Misdemeanor Procedure and Inspectorate Surveillance (State Commission) was founded, whether this additional step for legal protection increases citizens' faith in the institutions, and whether this is a reform which shall bring about qualitative and prompt legal protection, or is it just a step that is going to postpone it. Special accent is put on the status of misdemeanor organs, the election of their members, and the way they proceed. Bearing in mind the latest legal novelties regarding the protection in misdemeanor procedure, a special chapter is going to be allocated for analysis of the State Commission. The aim of the research is to examine the legislation regarding misdemeanor procedure and its novelties, and the gains and anomalies from it. Also, we are going to give adequate recommendations to overcome the existing issues.

Keywords: misdemeanor commissions, the State Commission for Second Degree Decision in the Area of Misdemeanor Procedure and Inspectorate Surveillance (State Commission), administrative proceedings, appeal.

³⁷ Assistant Professor at the Faculty of Law "Iustinianus Primus", University Ss. "Cyril and Methodius" - Skopje