

НОВИОТ ЗАКОН ЗА ПРЕКРШОЦИ - ЕФИКАСНА СУДСКА ЗАШТИТА

Едита Насковска

доктор по правни науки,
Судија на Управен суд на РСМ,
Е-маил: editamb@yahoo.com

Апстракт

Трудот ги обработува главните белези на новиот Закон за прекршоци за обезбедување ефикасна судска заштита во прекршочно-управна постапка и прекршочен управен спор. Истовремено, трудот содржи хронологија на реформите во прекршочната легислатива и критика за некомпатибилни законски решенија, илустрирани со одлуки од судската пракса. Основна цел на трудот е да даде детални објаснувања на новите клучни одредби со коишто како *sui generis* е редифиниран системот на санкции, а за одмерување на глобата е предвиден законски долен и горен праг на висината на глобата одделно за физичките и за одговорните лица, а пак за правните лица согласно класификацијата во Законот за трговски друштва. Потребата од ефективност на прекршочната постапка е извршена со реформирање на претсудската прекршочна постапка, но и корекциите за да се подобрат процесните гаранции.

Во интерес на истражувањето е да се докаже дека во примената и спроведувањето на правото во прекршочна постапка пред судовите не треба да има законски одредби што предизвикуваат правна несигурност и незаконити последици. Судската ефикасност се обезбедува со прецизни и јасни правни норми што гарантираат правна сигурност и владеење на правото. Преку анализа на судската пракса, реално е да очекуваме дека со новиот закон ќе се достигне подигање на степенот на прекршочната правда.

Клучни зборови: *прекршочна постапка, ефикасност, прекршочни реформи, правна сигурност, судска заштита*

NEW LAW ON MISDEMEANOURS -EFFICIENT JUDICIAL PROTECTION

Edita Naskovska, PhD in Legal Sciences,
Judge at the Constitutional Court of RNM,
E-mail: editamb@yahoo.com

Abstract

The paper addresses the main features of the new Law on Misdemeanours, related to the provision of efficient judicial protection in misdemeanour administrative proceedings and misdemeanour administrative disputes. At the same time, the paper contains a chronology of reforms in misdemeanour legislation and criticism of incompatible legal solutions, illustrated by case law decisions. The main purpose of the paper is to provide detailed explanations

of the new key provisions which, as sui generis, redefine the system of sanctions, and for the penalty measurement, a legal lower and upper threshold of the fine is stipulated for individuals and officers in charge respectively, as well as for legal entities, in accordance with the classification provided in the Law on Business Companies. The need for effectiveness of the misdemeanour proceedings has been fulfilled by reforming the pre-trial misdemeanour proceedings, as well as the corrections in order to improve the procedural guarantees. It is in the interest of the research to prove that there should be no legal provisions in the application and enforcement of the law in misdemeanour proceedings before the courts that cause legal uncertainty and illegal consequences. Judicial efficiency is ensured by precise and clear legal norms that guarantee legal certainty and rule of law. By analysing the case law, it is realistic to expect that the new law shall raise the level of misdemeanour justice.

Keywords: *misdemeanour proceedings, efficiency, misdemeanour reforms, legal certainty, judicial protection*

1. Вовед

Генезата на реформите во македонското прекршочно право започна со амандманот XX на Уставот на Република Македонија во 2005 година со кој се дополни членот 13 со став 3 и 4 од Уставот на Република Македонија¹, со што за прекршоците определени со закон, санкција може да изрече орган на државна управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања, а пак против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка утврдени со закон. Имено, со Законот за прекршоци од 1997 година² прекршочната легислатива беше уредена на начин што прекршочното постапување беше во исклучива надлежност на судовите. Според стариот концепт кој беше одржлив години наназад, прекршочната постапка се водеше и прекршочна санкција ја изрекуваше исклучиво надлежен суд. Ова практично се напушти со Законот за прекршоци во 2006 година³ и се пристапи на еден нов модел санкцијата да може да ја изрече и орган на државна управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања⁴. Ваквиот концепт го потврди дуалниот карактер на прекршоците и припадноста на оваа материја во казненото и во административното право. Интервенцијата во Уставот и новото законско решение беше јавно критикувано уште пред да стапи на сила и се разви полемика во стручната и научната јавност во однос на зајакнувањето на државната администрација и дека прекршочните органи кои се дел од извршната власт добиваат ингеренции на „квази судови“, за спроведување на прекршочна постапка по сторениот прекршок. Во овој труд, преку метод на

¹ Амандмани од XX до XXX на Устав на РМ (Сл. весник на РМ бр.107/2005)

² Службен весник на РМ бр. 15/97

³ Службен весник на РМ бр.62/2006 и исправка 69/2006

⁴ Камбовски, В., Основни проблеми во примена на Законот за прекршоци, МРКК бр.1-2, 2010 година.

компаративна анализа на старите и новите законски решенија за прекршоци, ќе се елаборира ефикасноста на прекршочната постапка и управно прекршочен спор. Компаративниот метод е корисен и практичен начин затоа што дава јасна слика на третманот на прекршокот преку досегашната судска пракса, но и нови првични толкувања на одредени одредби од новиот Закон за прекршоци⁵, сè со цел да се изврши проверка на ефикасноста на Законот за прекршоци од 2015 година⁶.

2. Административно прекршочна судска заштита

Со Закон за судовите⁷ во 2006 година во Република Македонија, е започната управно судска реформа за формирање на посебно специјализирано управно судство⁸. Со основање на Управниот суд, кој започна со работа на 05.12.2007 година, се преземени нерешените предмети од управната област, од Врховниот суд на Република Македонија. Првин, со Закон за судови е регулирана потребата од формирање на посебен Управен суд, а подоцна со измените во 2011 година и Вишиот управен суд⁹, како судови надвор од редовното судство, со посебна стварна надлежност, за контрола на актите донесени од органите на управата во целата држава. Со Законот за управните спорови¹⁰ е дефиниран управниот спор, како судска заштита на физичките и правните лица заради обезбедување на законитоста на поединечните управни акти. Управниот суд е формиран со насоки преку судската контрола да утврди дали поединечните управни акти донесени во постапката пропишана со закон, се во согласност со соодветната материјална област, и со одлуките да се обезбеди заштита на правата и обврските на граѓаните во соодветна постапка. Теоретичарите не го сметаа управното право за сродно со казненото право и прекршочната материја, туку повеќе го поврзуваат во релација со уставното, стопанското, финансии и имотното право¹¹. Но, со управно прекршочен спор се цени законитоста на актите на прекршочните органи донесени во прекршочните постапки и примената на

⁵ Службен весник на РСМ бр.96/2019

⁶ Сл. весник на РМ бр.124/15 од 23.07.2015 година

⁷ Закон за судовите (Службен весник бр.58/06)

⁸ Давитковски, Б., Павловска-Данева, Новини во управно-процесна заштита на правата на граѓаните во Република Македонија, втор скопско-загрепски правен колоквиум, Зборник на трудови, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2009

⁹ Закон за изменување и дополнување на Законот за управните спорови (Сл. весник на РМ 150/10)

¹⁰ Закон за управните спорови (Службен весник бр.62/06 донесен на 19.05.2006 год. влегува во сила на 27.05.2006 година, а се применува од 27.05.2007 година) Одлука Уставен суд на РМ У бр.231/08 од 16.09.2009 година и Одлука У бр.51/10 од 15.12.2010 г.

¹¹ Гелевски,С.;Гризо,Н.;Давитковски,Б.,Управно право НИП - Студентски збор -, Скопје,1997 година,стр.8-12

законот за прекршоци како *lex generalis* и посебните закони за одделни видови прекршоци, како и одредбите од голем број други закони со кои се утврдуваат прекршочно - казнивите дејствија¹².

3. Новиот концепт на Закон за прекршоци

При споредбена анализа на општите одредби од Законите за прекршоци¹³, секогаш за појдовна платформа се земаат општите одредби на Кривичниот законик и Законот за кривична постапка поради сродноста, на општи прекршочно–правни институти со казнените правни институти, (прекршок, системот на санкции, системот на посебните мерки и други позитивно правни институти). При дефиницијата на прекршокот е евидентна сличноста со дефинирањето на кривично дело. Станува збор за противправни дела чии обележја се со закон определени и за што е пропишана санкција. Никому 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. Разликата на прекршоците од казнивите дела е според нивната тежина. Прекршоците се полесни неправа, како и за прекршочна одговорност е доволна само небрежност. Поради тоа, за прекршок и прекршочна одговорност соодветно се применуваат одредбите од општиот дел на Кривичниот законик. Имено, согласно член 2 став 1 од Законот за прекршоците („Сл. весник на Република Македонија“ број 62/2006, бр. 51/11) и во Законот за прекршоци (Сл. весник бр. 124/15 од 23.07.2015 година), и во новиот Закон за прекршоци со член 2 став 1 (Сл. весник на РСМ бр. 96/19), за прекршокот и прекршочната одговорност сообразно се применуваат одредбите од општиот дел на Кривичниот законик. Но, во член 2 став 3 во новиот Закон за прекршоци се наведува дека прекршочниот орган при водење на прекршочната постапка соодветно ги применува одредбите од Закон за општа управна постапка, освен ако со овој закон не е поинаку определено. Во овој контекст, поради потребата од правилно практикување на Законот за прекршоци, при одлучувањето на прекршоците е значајна националната унифицирана судската пракса¹⁴ која произлегува на примената на член 3 став 1 од Кривичниот законик, согласно кој врз сторителот на кривичното дело (прекршокот) се применува законот кој важел во времето на извршувањето на кривичното дело (прекршокот), а согласно став 2 од истиот член, ако по извршувањето на кривичното дело (прекршокот) е изменет законот

¹² Деаноска-Трендафилова, А., За некои институти во македонското и споредбено прекршочни право: Има ли Македонија конзистентна прекршочна рамка?, МРКК бр. 23, 2016 година, стр.2

¹³ Закон за прекршоци (Службен весник на РСМ бр. 96/19)

¹⁴ Заклучок на сите апелациони судови е доколку има различни рокови на застареност предвидени со *lex specialis* од рокот во Закон за прекршоци, секогаш судот одлучува на начин поповолен за обвинетиот, Апелационен суд Скопје Билтен бр.6-6, согласно ЗКП

еднаш или повеќепати, ќе се примени законот што е поблаг за сторителот и член 4 од Законот за кривична постапка (*In dubio pro reo*)¹⁵.

3.1 Измени во системот на прекршочни санкции и мерки

Гледано хронолошки, од осамостојувањето на Републиката до денес, системот на прекршочни санкции и мерки ги следи реформите на националното казненото законодавство, особено по Новелата на КЗ од 2004¹⁶ и во однос на прекршочните санкции и мерки за правните лица и одговорните лица во правните лица. Имено, во Законот за прекршоци од 1997 година¹⁷ беа предвидени следниве санкции: казни (парична казна и казна затвор), прекршочна опомена, мерки на безбедност и воспитни мерки. Во Законот од 2006 година изостанува казната затвор¹⁸, а предвидени се посебни санкции за полнолетни, за малолетни и за правни лица, како и посебни прекршочни мерки. Со Законот за прекршоци од 2015 година¹⁹, во санкции за полнолетни лица, наместо во мерки, беа вметнати задолжителните лекувања, психијатриски лекувања на зависност, кои со новите законски решенија се отстранети, но сепак, со цел да се заштити безбедноста при спортските натпревари е дефинирана забрана за влез и присуство на спортски натпревари. Санкциите и мерките предвидени за правните лица во новиот законски текст се идентични со претходниот: опомена, глоба и привремена забрана за вршење одделна дејност, како и мерките: конфискацијата на имот и имотна корист и одземање на предмети. Но, промени во санкциите се направени со воведување на нови санкции: општокорисна работа²⁰, негативни поени за сообраќајни или други законски предвидени прекршоци, но за заштита на законитоста во постапките за субвенционирање е предвидена забрана на користење на субвенции и други средства обезбедени од Буџетот на РСМ во траење од најмногу три години.

3.2 Клучни реформи во прекршочната легислатива

Целисходноста на реформите се воочува со експлицитно воведување на начелото на пропорционалност и забраната за двојно изрекување санкции, поп

¹⁵ Закон за кривичната постапка (Службен весник РМ 150/10, 100/12, 142/16, 198/18)

¹⁶ Тупанчески Н., Кипријановска, Д., Прекршочната *vis-a-vis* казнената одговорност на правните лица во Република Македонија МРКК бр.23, 2016 година, стр. 2

¹⁷ Закон за прекршоци (Сл. весник на РМ бр.15/97)

¹⁸ Марковски, А., Осврт на новиот закон за прекршоци во компарација со стариот закон, МРКК бр.23, 2016 година, стр.2

¹⁹ *Ibid*, стр.3

²⁰ Член 25 од Законот за прекршоци (Сл. весник бр.96/19) за прекршок на физичко лице може наместо глоба да се изрече општокорисна работа во траење од најмногу 30 дена, се изрекува во часови, не помалку од пет на ден недела и висината на глобата се засметува од 15 евра во денарска противвредност за еден ден општокорисна работа.

bis in idem, што, иако претставуваа генерални правила, сепак во праксата се случуваше кај определени субјекти на надзор, правните лица, инспекторатите од различни области да изрекуваат санкции за исто прекршочно дејствие, сметајќи дека ги исполнува обележјата на одделни прекршоци, па притоа се утврдуваа неправилности во разграничувањето на правните институти (стек на прекршоци или продолжен прекршок). Имено, во примена на основните правила за индивидуализација при одмерувањето на видот на санкцијата, а особено на висината на глобата, новиот закон за прекршоци прави дистинкција и таксативно за секој субјект одделено предвидува законски долен и горен праг на висината на глобата за физичките лица, за одговорните лица во правното лице и согласно класификацијата на правни лица во Законот за трговски друштва. За илустрација, со член 26 од законот, глобата за физичко лице е определена во распон од паричен износ не помал од 15 евра ниту поголем од 250 евра во денарска противвредност, а пак за одговорното лице во правното лице и овластеното службено лице е определен распон од најмалку 15 евра до најмногу 500 евра во денарска противвредност. Со член 36 од новиот Закон за прекршоци²¹ се определува законската рамка на распон на минимум и максимум глоба одделно за микротрговци, мали, средни и големи трговци. Новина во законот е директната примена на законодавството на Европската Унија, како и можноста за поедини прекршоци од областа на даноци, царина, јавни набавки, јавни финансии и јавен долг, да бидат со материјалните закони пропишани глоби во поголем паричен износ во зависност од затаената давачка или износот на набавката но законот повторно и за овие прекршоци го определува горниот праг од најмногу двократен износ од законски предвидениот за сторителот.

3.3 Видови на постапки и мериторни судски одлуки

Постапката на порамнување и постапката на спокодување не претставуваат новина, но мора да ја акцентираме нивната значајна улога затоа што се задолжителни и години наназад Управниот суд има обемна судска пракса²² на правосилни пресуди кои имаат правно мислење за констатирани пропусти во однос на процесните правила кои се задолжителни во постапките за порамнување. Исто така, пресудите на Управен суд се насочени и кон ублажување на глобата во зависност кој закон се применува и е во сила, поради измената на член 31 од Законот за прекршоци од 2006 година²³ се предвиде дека

²¹ За микро трговци ниту помала од 50 ни поголема од 1000€ во ден. противвредност
За мали трговци ниту помала од 50 ни поголема од 2000 € во ден. противвредност
За средни трговци ниту помала од 250 ни поголема 6000 € во ден. противвредност
За Големи трговци ниту од 250 ни поголема од 10.000 € во ден. противвредност

²² Упр.3325/14и 3326/16, Упр.5326/14, упр.5166/14, упр.4348/14, упр.4291/14, упр.4292/14
Упр.5307/14 - даночни прекршоци.

²³ Закон за изменување и дополнување Закон за прекршоци (Службен весник РМ 51/11)

глобата може да се ублажи само за една третина од законски определената. Во пракса, кога тужениот орган не успеал правилно да ги примени одредбите за одмерување на глоба за прекршоци сторени во стек, Судот има одлучено во полна јурисдикција.²⁴

Во новиот Закон за прекршоци (член45-48) се нагласува правилното составување на записник и издавањето на платен прекршочен налог со сите задолжителни елементи и за прекршоците каде што е предвидена глоба во распон во прекршочниот налог се изрекува минимално пропишаниот износ за прекршокот (член 47 став 3од ЗП).

4. Новини во надлежноста на прекршочниот орган

При оваа елаборација на новиот закон, ќе се задржиме на две клучни промени кои се предвидени за прекршочната постапка. Првата се однесува на надлежноста на прекршочниот орган. Во член 49 став 2 од Закон за прекршоци е предвидена ограничена надлежност на прекршочниот орган и овластеното службено лице кои можат да постапуваат по барање за прекршочна постапка само за одделни прекршоци за кои е утврдена глоба најмногу до 250 евра во денарска противвредност за физичко лице, 500 евра во денарска противвредност за одговорно лице во правно лице и службено лице и 1000 евра во денарска противвредност за правни лица, со исклучок ако надлежноста на прекршочниот орган произлегува од законодавството на Европската Унија. Прекршочните органи се организирани во рамките на еден јавен орган. Во Управата за јавни приходи на РСМ, има вкупно седум Комисии за прекршоци (две во Скопје, Тетово, Штип, Битола, Кавадарци и ДГДО).

4.1 Анализа на предмети од Оддел за прекршоци на МВР на РСМ во периодот од 01.01.2015 до 31.12.2019

Во Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија, работат вкупно 5 од 7 предвидени Прекршочни комисии за град Скопје и околните општини, а уште 14 за целата територија на РСМ.

Табела 1. Табеларен преглед на вкупно задолжени и решени предмети на ниво на Оддел за прекршоци на МВР на РСМ.

Година	2015	2016
Задолжени предмети	67803	48084
Решени предмети	81094	83991

Забелешка: За 2015 и 2016 година, Одделот за прекршоци не располага со статистички податоци по однос на примени и решение предмети по конкретен закон.

²⁴ УПР бр.3472/2014 прекршок од областа на труд

Табела 2. Табеларен преглед на задолжени и решени предмети по конкретен закон, на ниво на Оддел за прекршоци.

Година	Задолжени предмети	ЗБСП	ЗВ	ЗПЈРМ	Решени предмети	ЗБСП	ЗВ	ЗПЈРМ
2017	39770	17865	18739	3166	46937	21071	22359	3507
2018	46941	21866	21617	3458	50518	23890	22706	3922
2019	49630	23202	22562	3866	54191	24910	24432	4849

Забелешка: бројот на решени предмети е поголем од бројот на задолжени предмети, од причина што во тековната година се решавале заостанати предмети од претходните години.

Легенда: -ЗБСП: Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата;

ЗВ: Закон за возила; ЗПЈРМ: Закон за прекршоците против јавниот ред и мир.

5. Измени во правната заштита

Со новиот закон за прекршоци се определува временската рамка до кога ќе функционира двостепеноста на прекршочната управна постапка и дека со престанок на надлежноста на Државната комисија за одлучување во втор степен само за областа на прекршочна постапка заклучно со 31.12.2020 година, предметите по започнатите жалбени постапки кои нема да завршат ќе бидат предадени на надлежност Управниот суд (член 131). Имено, оваа Државна комисија беше формирана како второстепен орган која одлучува во жалбена постапка против решенијата на прекршочниот орган и против решенија во постапки по инспекциски надзор. Таа се формираше како еквивалент на останатите професионални државни комисии²⁵ кои имаат овластување да одлучуваат по жалби на физички и правните лица, во втор степен, пр. јавни набавки, концесии, итн. Во Закон за основање на Државната комисија кој е статусен закон, некомпатибилно се вметнаа процесни одредби за управно прекршочен спор (член 11) со кој изрично е утврдено дека тужбата пред Управниот суд против решението на Државната комисија не го одлага извршувањето на решението. Државната комисија се формира и започна со работа од 01.02.2015 година, но во почетокот постапуваше само во втор степен во областа на инспекциски надзор затоа што Собранието на Република Македонија го изгласа Законот за прекршоци во 2015²⁶ година (во јули) и неверојатно во преодните и завршни одредби на Законот предвиди негова ретроактивна примена од 01.02.2015 година, поточно од денот на примена на Законот за Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекциски надзор и прекршочна постапка.

²⁵ Државна комисија за одлучување во втор степен на управна постапка и работен однос, Државна комисија за одлучување на жалби во постапките по јавни набавки, (концесии, приватно јавно партнерство)

²⁶ Закон за прекршоци (Службен весник на РМ бр.124/2015)

6. Одлуките на Уставниот суд на Република Северна Македонија за одредби од Закон за прекршоци.

Одлуките на Уставниот суд на РСМакедонија се особено значајни не само за законодавецот туку и воопшто за практичарите од причина што противуставните одредби колку подолго време се во сила и се применуваат предизивуваат штетни последици како врз правните и физичките лица странки во постапката така и врз јавниот интерес. Имено, во овој дел на труд хронолошки се елаборираат одлуките на Уставниот суд за претходните законски решенија, се со цел да се укаже на важноста на извршувањето на прекршочните санкции и правната сигурност која ќе се обезбеди само преку конзистентна прекршочна политика.

6.1 Одлука на Уставен суд Убр. 21/2009 од 09.12.2009 година

Во Законот за прекршоци од 2006 година во член 67 став 2²⁷ беше предвидено дека со самото поднесување на тужбата се одлага извршувањето на одлуката за плаќање на глобата, со исклучок само ако изречената глоба со одлуката и трошоците на постапката не надминуваат за физичко лице 100 евра во денарска противвредност, за одговорното лице во правното лице, службено лице или за трговец поединец 500 евра во денарска противвредност и за правно лице 1.000 евра во денарска противвредност. Но, во 2010 година, со одлука на Уставниот суд²⁸ е укинат член 67 став 2 во делот кој е исклучок дека тужбата не го запира извршувањето. Уставниот суд во Одлуката Убр. 21/2009 од 09.12.2009 година се повикува на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, владеење на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, член 9 од Уставот, граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичко и верско убедување, имотната и општествената положба, па поради тоа и член 13 став 1 и амандманот XX од уставот, лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука. За прекршоците определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон.

Согласно член 50 став 2 од Уставот на Република Македонија, се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Исто така, Уставниот суд наоѓа дека законодавецот во Закон за прекршоци од 2006 година предвидел извршувањето на плаќањето на глобата да биде по правосилното окончување

²⁷ Член 67 од Закон за прекршоци Службен весник на РМ бр.62/2006)

²⁸ Одлука на Уставен суд у бр.21/2009 од 09.12.2009 година

на управниот спор, како правило. Но, во постапка, некои странки се лишени од законската гаранција за одлагање на извршувањето на одлуката заради определен критериум по однос на висината на глобата и трошоците во постапката, што прави различен правен третман на правата и обврските на странките во постапката. Тоа според Судот нема уставен основ за еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, а согласно член 51 од Уставот на Република Македонија, законите мора да бидат во согласност со Уставот и делот од одредбата е укината како неуставна.

6.2 Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У51/2016 од 23.11.2016 година

Уставниот суд на Република Македонија со Одлука У51/2016 од 23.11.2016 година, не поведе постапка за оценување на уставноста на член 50 став 4 од Закон за прекршоци во делот на мандатот платен налог „има сила на извршна исправа“.

Уставниот суд на Република Македонија на седницата утврдил дека член 50 став 4 од Законот за прекршоците „Ако сторителот доброволно не ја плати глобата од ставот (1) на овој член, или во рок од 30 дена не достави потврда издадена од службено лице дека извршил определени задачи општокорисна работа или не достави потврда за регистрирани негативни бодови, мандатниот платен налог има сила на извршна исправа и службеното лице ќе го достави до органот надлежен за присилно извршување за негово извршување“, е составен дел од уредувањето на забрзаните постапки, чија цел е определена во член 47 од Законот за прекршоци „постигнување на согласност на сторителот на прекршокот и надлежните органи овластени за поведување на прекршочна постапка за отстранување на штетните последици на сторениот прекршок и спречување на повторно вршење на прекршоци и поради тоа избегнување на водење прекршочна постапка пред надлежниот суд, односно прекршочен орган“. Судот при одлучувањето го анализираше и Законот за извршување²⁹, и оценил дека право е на законодавецот да определи кои сè други исправи можат да бидат утврдени, односно да им биде утврден статус на извршност врз основа на кои ќе се спроведе извршувањето, од кои причини не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот дел од член 50 став 4 од Законот за прекршоци со Уставот на РМ. Исто така, направена е анализа на Законот даночната постапка³⁰. Со анализа на одредбите на Законот за прекршоци и оспорената одредба, а во контекст на целината на Законот за прекршоците, Законот за извршување, како и Законот за даночната постапка, а имајќи ја

²⁹ Закон за извршување Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016

³⁰ Закон за даночна постапка Службен весник на Република Македонија“ број 13/2006, 88/2008, 159/2008, 105/2009, 133/2009, 145/10, 171/10, 53/11, 39/12, 84/12, 187/13, 15/15, 97/15, 129/15, 154/15 и 23/2016

предвид казнената и даночната политика на државата, Судот оценил дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот дел на член 50 став 4 од Законот за прекршоците со Уставот.

6.3 Одлука на Уставен суд на Република Македонија 87/2015 од 09.11.2016 година

Во ноември 2016 година, Уставниот суд со Одлука 87/2015 од 09.11.2016 година го укина член 158 од Закон за прекршоци, и оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето³¹. Одредбата од член 158 предвидуваше Законот за прекршоци да влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во Службен весник на РМ, а ќе започне да се применува со денот на започнување на примената на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекциски надзор и прекршочна постапка (01.02.2015 година) со што беше предвидено ретроактивно дејство на Законот за прекршоци, објавен на 23 јули 2015 година, во Службен весник на РМ. Уставниот суд утврди дека со овој член се овозможува повратно дејство на законот што е спротивно на член 52 од Уставот на Република Македонија, согласно член 8 став 1 алинеја 1 и 3 од Уставот, член 14 став 1 од Уставот, според кој никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не е предвидена казна. По член 9 од Уставот, граѓаните се еднакви пред законот во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата националното и социјалното потекло политичко и верско уверување, имотна и општествена положба. Согласно Член 51 од Уставот, законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите и секој е должен да го почитува Уставот и законите (член 52 од Уставот). Во образложение на одлуката, Уставниот суд на РМ констатира дека не постои апстрактно споредување на законите и не може општо да се определи дали Законот за прекршоци е поблаг во однос на стариот закон, па со тоа да се смета дека ќе има повратно дејство, туку да се испитува за секој конкретен прекршок посебно.

7. Управниот спор согласно новиот Закон за прекршоци

Врз основа на Одлуките на Уставниот суд, новиот Закон за прекршоци повторно предвидува дека со тужбата пред Управниот суд се одлага извршувањето на конечното решение (член 70 ст. 4). Управниот суд го применува овој член во пракса, тужбата го одлага извршувањето на оспорениот акт, за прекршоците сторени по влегување во сила на Законот за прекршоци од 25.04.2020 година. Во однос на тужените наводи за изречените прекршочни санкции се применува чл. 132 од новиот закон, според кои законите во кои се пропишани прекршочни

³¹ Службен весник на РМ бр.221 од 01.12.2016 година

санкции треба да се усогласат со одредбите на овој закон во рок од шест месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон и само во тој рок продолжуваат да се применуваат и најдоцна шест месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон (чл. 132).

Исто така, судска пракса од новиот Закон за прекршоци постои во однос на примената на институтот застареност. Имено, во управен спор и во жалбената судска постапка пред Вишиот управен суд поради апсолутна застареност се запира водењето на прекршочната постапка³². Имено, тоа првенствено се должи на намалувањето на роковите за застареност. Во принцип, со новиот закон се намали рокот за апсолутна застареност на прекршочно гонење и водење на прекршочна постапка. Прекршочната постапка апсолутно застарува по изминати 4 години од денот на сторувањето на прекршокот (чл. 41 ст. 10 в. в. ст. 1-4 години). Но, за зајакнување на заштита на јавните финансии на државата, за прекршоците од областа на даноците, царините, јавните набавки, јавните финансии и јавниот долг е предвиден релативен рок на застареност од 4 години од денот кога е сторен прекршокот, а апсолутниот рок од 8 години (член 41.ст. 2 в. в. ст. 10). Исто така, со цел да се заштитат природните, енергетските и културните ресурси и определени сектори клучни за државата, во прекршоците од областа на конкуренцијата, енергетиката, трговија со забранети и/или ограничени стоки за употреба, областа на заштита на здравјето на луѓето, заштита на природни богатства, животна средина, заштита на културното наследство, заштита од природни и други непогоди, електронски комуникации или прекршоци сторени од користољубие, релативната застареност е определена на пет години, а апсолутната на 10 од денот кога е сторен прекршокот. (член 41.ст. 3 в. в. ст. 10). Законодавецот на крајот од членот нагласува дека роковите може да бидат и подолги доколку во одредена област се врши усогласување со законодавството на Европската Унија. Во однос на застареноста на извршувањето на прекршочните санкции, мора да споменеме дека законот предвидува релативен рок од 2 години и апсолутен рок од 4 години, а по однос на прекршоците кои имаат подолг рок на апсолутна застареност е наведено дека апсолутен рок на извршувањето на прекршочната санкција не може да биде подолг од 5 години од денот на правосилноста на одлуката. При извршувањето, законот обврзува на усогласеност со европското законодавство (член 42).

Споредбено гледајќи на институтот застареност, може да заклучиме дека Законот за прекршоци од 2006 година претрпе измена на роковите со интервенцијата во 2011 година³³ кога во чл. 42 ст. 1, релативна застареност се зголеми од 1 на 3 години, што имплицираше да се зголеми апсолутната застареност во чл. 42 ст. 7 на 6 години, а пак за одделни прекршоци да се

³² УПРЖбр.61/19;УПРЖбр.258/19;УПРЖбр.309/19;УПРЖбр.171/19; УПРЖбр.600/18;УПРЖ бр.427/19; УПРЖ бр.391/19;УПРЖбр.383/19;

³³ Закон за измена и дополнување на Закон за прекршоци (Службен весник на РМ бр.51/2011)

определат рокови на застареност и подолги од роковите во овој закон, но не подолги од пет години. За илустрација, со Царинскиот закон од 2005 година, чл. 262 апсолутната застареност е определена 5 години, но со Закон за измени и дополнувања на Царинскиот закон³⁴, царинските прекршоци апсолутно застаруваат во рок од 10 години. Но, рокот на застареност при извршувањето на прекршочните санкции не претрпе измена (член 43 ст. 1в.в ст. 6), па застареност на прекршочната санкција настанува во секој случај кога ќе изминат 2 години. Со чл. 43 став 7 за одделни прекршоци може да се определат рокови на застареност на извршување подолги од роковите од ставот 1 на овој член, но не подолги од две години. Законодавецот не интервенираше да го продолжи рокот на застареност на извршувањето на правосилните одлуки, па поради тоа и многу од одлуките со клаузула на правосилност, поради административна неажурност, застаруваа во постапка за извршување. Оваа неуедначеност беше исправена во чл. 44 од Закон за прекршоци од 2015 година³⁵.

8. Судска пракса за одземени предмети и надомест на штета во прекршоците

Судската пракса за одземени предмети и надомест на штета³⁶ се должи на фактот што, иако со тужбените барања во принцип се насочени кон поништување на оспорениот управниот акт, многу често прекршочните тужби има и предлог за враќање на ствари и надомест на штета настанати со извршување на оспорениот акт. Во пракса, Управниот суд има одлучено за враќање на предметите, но само во прекршочните постапки кога се исполнети условите за апсолутна застареност на прекршочната постапка. Во однос на овие одлуки, Управниот и Вишиот управен суд имаа спротивни правни мислења. Неспорно е дека ниту во управната постапка, ниту во прекршочната постапка, стварите не се одземени од страна на Управниот суд, туку од страна на државните органи, Царинската управа, Министерство за внатрешни работи. Меѓутоа, Управниот суд зазема правно мислење во случај на застарување на прекршочното барање да донесе и одлука по предлог за враќање на стварите. Ставот кој го застапуваше Вишиот управен суд е дека прекршочниот орган, поточно подносителот на прекршочното барање кој ги одземал стварите е должен да одлучи по предлогот за враќањето на предметите. Во врска со ова правно прашање, Врховниот суд³⁷ има донесено

³⁴ Царински Закон (Службен весник на РМ бр.39/2005) и Закон за изменување и дополнување на царински закон Службен весник на РМ бр. 44/2011)

³⁵ Член 44 од Закон за прекршоци Службен весник на РМ бр.124/2015)

³⁶ Насковска., Е., Казненоправни аспекти на злоупотреба на власта во Република Македонија, (докторска дисертација) Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2019

³⁷ УПР.3889/2012 Дополнителна пресуда со кое по предлог на прекршочен орган царинска управа не се враќаат предметите од причина што во конкретен случај станува збор за специјално изработена маса за нелегални игри на среќа.

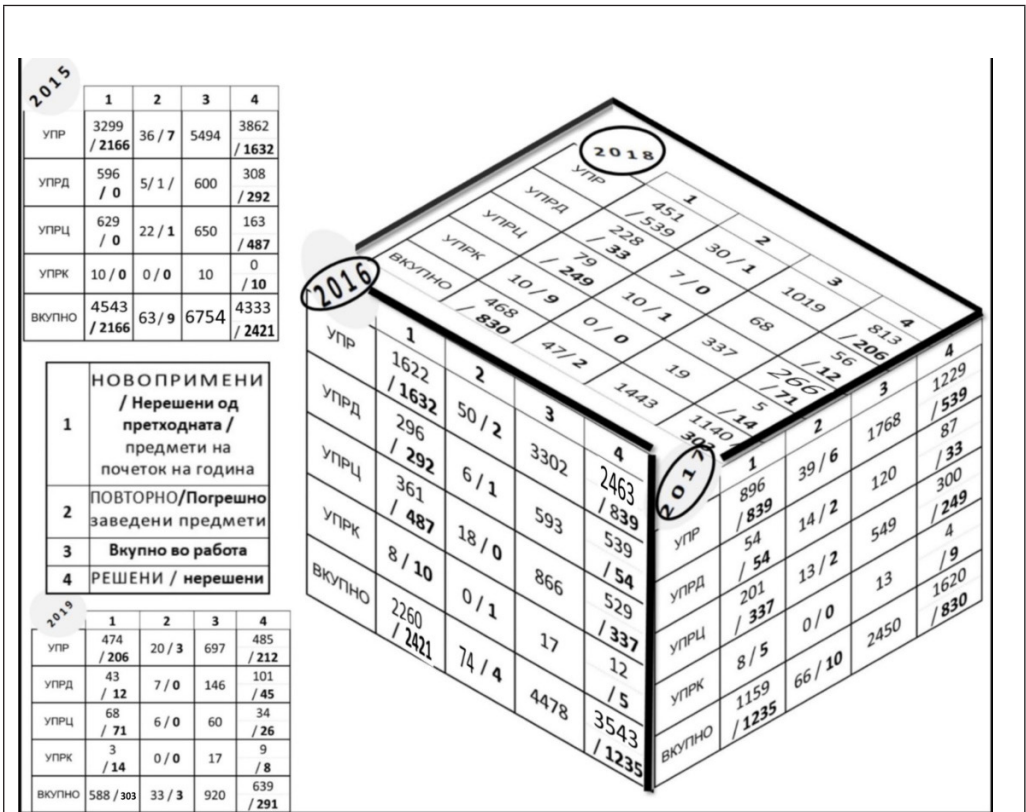
заклучок на Општа седница на Врховен суд декември 2015 година, кој гласи „За враќање на одземени предмети на прекршок надлежен за одлучување е Судот, односно прекршочниот орган пред кој се води постапката“, со образложение дека надлежен да донесе одлуката за одземените предмети е оној кај кого се списите на предметот и кој одлучува мериторно по предметот. Исто така, во случај Судот да пропуштил да одлучи тоа треба да го стори со дополнителна одлука член 7-а во врска со 328 од Закон за парнична постапка за враќање на предмети и ствари.

За надомест на штета како акцесорно барање, судот одлучува само во случај да располага со релевантни докази. Новиот Законот за управните спорови остава можност Судот да ги упати странките во парнична постапка па врз основа на Законот за облигациони односи, се утврдува каузалитетот помеѓу причинско последичните односи за настаната штета.

9. Анализа на примени прекршочни предмети во Управен суд во период од 01.01.2015 до 31.12.2015

Управниот и Вишиот управен суд уште од своето основање одлучуваат за законитоста на одлуките на прекршочните органи. Согласно член 132 став 2 од новиот Закон за прекршоци за пропишаните прекршочни санкции е наведено дека ќе продолжат да се применуваат се до нивното усогласување со одредбите на овој закон, но најдоцна шест месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон, доколку не се изврши усогласување на материјаните закони. Со оваа упатувачка одредба во пракса се очекува прекршочните санкции да бидат одмерени согласно правилата во Законот за прекршоци како *lex generalis*³⁸.

³⁸ Правосилни пресуди на Управен суд Упр.бр.467/19, Упр.бр.110/20, Упр.бр.2/20



Слика 1 Анализа на прекршочни предмети Управен суд

Период 2015 – 2019

- Од табелите се заклучува дека Управниот суд за прекршочни предмети во:
- 2015 година има доста висок прилив приближно совладан
 - 2016 година го совладал приливот и остатокот го намалил за ½
 - 2017 година приливот е намален за ¼ и остаток за ¼ од 2015 и совладан
 - 2018 година приливот драстично намален и совладан
 - 2019 година приливот и остаток драстично намалени и совладани

10. Заклучок

Со анализа на прекршочната легислатива се заклучи дека честата измена во законската регулатива ја намалуваат правната сигурност во државата. Правните недоречености, селективен пристап при промена на законските одредби, како и некодифицирање на прекршочното право ја дестабилизираат правната држава. Граѓаните и правните лица сметаат на ефикасна судската правна заштита.

Новиот Закон за прекршоци ја менува строгата прекршочната политика преку воведување на нови парични износи на глоби класифицирани врз основа на нови критериуми се со цел да се обезбедат предуслови за индивидуализација при одмерување на глобата. Но за одделни прекршоци од областа на конкуренција, даноци, царини и други јавни финансии, енергетика, електронски комуникации, заштита на животна средина и културни наследства се предвидени повисоки глоби се со цел да се обезбеди повисок степен на објектот на заштита. Новина во прекршочното право е предимството и директната примена на Европското законодавство како извор на право, во случај кога постои судир со националното право. Двостепеност на прекршочната постапка се покажа како нефикасна правната заштита и се докажа дека со жалбената постапка само непотребно се пролонгира време траењето на постапката. Поради тоа се определи временска рамка за престанок на Државната комисија за одлучување во втор степен прекршоци. Гледано компаративно, можеме да заклучиме дека новите роковите за релативна и апсолутна застареност претставуваат компромисно решение од досега практикувани. Новиот закон за прекршоци се очекува ефикасно да ги оствари своите цели преку владеење на право, и начелата на транспарентност, пропорционалност и непристрасност во прекршочно судската постапка.

Библиографија

Литература

1. Гелевски, С.; Гризо, Н.; Давитковски, Б., Управно право НИП-Студенски збор-, Скопје, 1997година,стр. 8-12
2. Давитковски, Б., Павловска-Данева, Новини во управно-процесна заштита на правата на граѓаните во Република Македонија, втор скопско-загрепски правен колоквиум, Зборник на трудови, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2009
3. Деаноска-Трендафилова, А., За некои институти во македонското и споредбено прекршочни право: Има ли Македонија конзистентна прекршочна рамка?, МРКК бр. 23,2016 година, стр. 2
4. Камбовски, В., Основни проблеми во примена на Законот за прекршоци, МРКК бр. 1-2, 2010 година
5. Марковски, А., Осврт на новиот закон за прекршоци во компарација со стариот закон, МРКК бр. 23,2016 година, стр. 2
6. Насковска., Е., Казненоправни аспекти на злоупотреба на власта во Република Македонија, (докторска дисертација) Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2019
7. Тупанчески, Н., Економско казнено право, Правен факултет „Јустинијан први“, Скопје, 2015,стр. 250

8. Тупанчески Н., Кипријановска, Д., Прекршочната vis-a- vis казнената одговорност на правните лица во Република Македонија МРКК бр. 23,2016 година, стр. 2

Легислатива

1. Устав на Република Македонија со Амандманите од I до XXXVI (Сл. весник на Р. Македонија бр. 52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11, 6/19).
2. Закон за судовите (Службен весник на РМ бр. 58/06, 150/10, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18,96/19) Одлуки на Уставен суд У. бр.256/07,У. бр.74/08, У. бр.12/11
3. Кривичен Законик на РМ („Службен весник на Република Македонија“ број 37/96, 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17,248/18)
4. Закон за кривичната постапка (Службен весник на РМ бр. 150/10, 100/12, 142/16, 198/18).
5. Закон за управните спорови (Службен весник на РМ бр. 62/06, 150/10)
6. Закон за управните спорови (Службен весник на РСМ бр. 96/19)
7. Закон за општата управна постапка (Службен весник на РМ бр. 124/15).
8. Закон за прекршоци (Службен весник на РМ бр. 15/97)
9. Закон за прекршоци (Службен весник на РМ бр. 62/2006 и исправка 69/2006 и 51/10) Одлука на Уставен суд у бр. 21/2009 од 09.12.2009 година
10. Закон за прекршоци Сл. весник на РМ бр. 124/15 од 23.07.2015 година
11. Одлука на Уставниот суд на Република Македонија У51/2016 од 23.11.2016 година Службен весник на РМ бр. 221 од 01.12.2016 година
12. Закон за даночна постапка Службен весник на Република Македонија“ број 13/2006, 88/2008, 159/2008, 105/2009, 133/2009, 145/10, 171/10, 53/11, 39/12, 84/12, 187/13, 15/15, 97/15, 129/15, 154/15 и 23/2016
13. Закон за извршување Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/2016