Проф. д-р Ивана Шумановска-Спасовска[1]
Проф. д-р Елена Давитковска[2]
Д-р Весна Гоцева[3]

ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВНАТА ЗАШТИТА ПРОТИВ АКТИ ДОНЕСЕНИ ОД ПРЕКРШОЧНИ ОРГАНИ

1.02 Прегледна научна статија
УДК 343.84:343.261-052]:340.13(497.7)
343.84:343.261-052]:341.24

Апстракт

Прекршоците и прекршочната постапка се правни институти што се постојано во фокусот како на теоретичарите, така и на практичарите, кои одлучуваат во прекршочната постапка. Прашањата што се поврзани со прекршочната постапка ги тангираат еднакво и институциите и надлежните органи што одлучуваат во оваа постапка, како и физичките и правните лица. Оттука, постојано се инсистира на анализа на одредени прашања што се однесуваат на прекршоците и на изнаоѓање соодветни решенија за тоа како соодветно да се надминат одредени недоследности што се појавуваат во практиката. Па така, од осамостојувањето на нашата држава до денес се донесени три нови законски решенија со кои се уредуваат прекршоците, сè со цел прекршочната постапка да биде колку што е можно поефикасна.

Прашањето што претставува потесен интерес на истражување во овој труд е остварувањето на правната заштита на странките во прекршочна постапка, конкретно во прекршочната постапка што се води пред јавните органи (прекршочните органи). Имено, со најновиот Закон за прекршоците од 2019 година повеќе не се предвидува законска можност за вложување редовно правно средство, односно жалба против одлуката на прекршочниот орган, туку предвидена е само можност за остварување судска заштита, односно одлуката да се оспорува со тужба за покренување управен спор. Имајќи го предвид ова ново законско решение, преку емпириска анализа на податоци од Годишните извештаи на Управниот суд, во трудот ќе се прикаже колку оваа новина во Законот за прекршоците влијае или би можела да влијае врз ефикасноста на работата на Управниот суд, како и врз самата ефикасност на правната заштита на странките, кои се незадоволни од одлуката што им е изречена од страна на прекршочен орган.

[1] Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.
[2] Редовен професор на Економскиот институт, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје.
[3] Д-р Весна Гоцева, Проект „Одржлив и инклузивен рамномерен регионален развој“ – Фаза II од проектот. Министерство за локална самоуправа – Р. Северна Македонија и Швајцарска амбасада/SDC.

Клучни зборови: прекршок, прекршочна постапка, прекршочен орган, управен спор, административен прекршок

1. Вовед

Во Република Северна Македонија, прекршочната постапка е уредна со Законот за прекршоците[4], додека, пак, прекршоците се предвидени во многубројни материјални прописи. И покрај фактот што прекршоците може да бидат и од административна природа и од казненоправна природа, сепак прекршочната постапка и против едниот и против другиот вид прекршок е уредена со еден закон, иако во теоретските ставови и истражувања се укажуваше на потребата од донесување два посебни закони, со кои посебно детално би биле уредени административните прекршоци и прекршочната постапка против овие прекршоци, и посебен закон за прекршочната постапка за казнените прекршоци.

Сепак, во најновиот Закон за прекршоците со одредени одредби е направена дистинкција помеѓу овие два прекршоци, а особено со одредбите со кои се уредуваат надлежните органи за одлучување во прекршочна постапка, прекршочните санкции, односно мерките што може да се изречат, како и остварувањето на правната заштита.

2. Еволутивниот развој на прекршочната постапка пред прекршочниот орган

Прекршокот и прекршочната постапка се непосредно поврзани и се надоврзуваат, а она според кое се диференцираат е материјалната природа на прекршокот и процедуралната на прекршочната постапка.

Во Законот за прекршоците од 2019 година е извршено позитивно правното дефинирање на прекршокот, според кое „Прекршокот е противправно дело, кое со закон е определено како прекршок, чии обележја се определени со закон и за кое е пропишана прекршочна санкција“.[5] Додека, пак, за прекршочна постапка се смета постапката што согласно одредбите на овој закон ја води суд, прекршочен орган и овластено службено лице.[6]

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, санкциите и остварувањето на правната заштита против одлуката со која се одлучува за прекршок. Во однос на надлежноста, карактеристично е што по нив постапуваат посебни прекршочни комисии (формирани во рамките на прекршочни органи), кои се формираат најчесто врз основа на материјалниот закон и функционираат во самиот административен орган.[7] За

[4] Закон за прекршоците, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.
[5] Член 8 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.
[6] Член 3 став 9 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РСМ“, бр. 96 од 17.5.2019 година.
[7] Како пример види поконкретно во членот 266-а од Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15, 27/16, 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 110/19, 267/20, 151/21 и 288/21)

одлучувањето по административните прекршоци се користи Законот за прекршоците, Законот за општата управна постапка и материјалните закони, кои ја прават оваа постапка *sui generis*. Како трета специфичност ги наведовме санкциите, и тука би ги навеле двете димензии, од кои првата се однесува на самиот вид санкции што ѝ стојат на располагање на прекршочната комисија, кои се далеку поограничени од оние што може да ги изрече надлежниот суд, додека, пак, 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 прекршоците, законодавецот врши поделба на санкциите помеѓу судовите и административните органи, сè со цел да се направи обид за категоризација на прекршоците. И на крајот, правната заштита против одлуката донесена од страна на прекршочен орган се остварува со поднесување тужба за покренување управен спор, што подразбира дека Управниот суд е надлежен да ја оценува законитоста на управниот акт донесен од страна на прекршочен орган.

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 на детален начин се разработуваат и се дефинираат основните принципи на постапката, надлежноста за постапување во прекршочната постапка, странките учесници во постапката, поднесоците во постапката, записниците и увидот во списи, начинот на доставување, роковите, фазите во постапката, мерките што може да се изречат, видовите одлуки што надлежните органи може да ги донесат и други процедурални прашања и институти.

Еволутивниот развој на прекршочната постапка, согласно позитивно правното уредување во РСМ, може да се подели во четири периоди, и тоа, од осамостојувањето на нашата држава до 2006 година кога беше донесен првиот Закон за прекршоците.[8] Вториот период започнува во 2006 година со донесувањето нов Закон за прекршоците, а една од причините за неговото донесување беше потребата од усогласување на Законот за прекршоците со амандманот XX на Уставот на Република Македонија што беше објавен во декември 2005 година. Согласно овој амандман, се утврди дека надлежноста за решавање прекршоци нема да биде исклучива само за судските органи, туку за дел од

---

(1) За прекршоците утврдени во членовите 265 и 265-а од овој закон, прекршочна постапка води и прекршочна санкција изрекува органот на државната управа надлежен за работите од областа на трудот (во натамошниот текст: Прекршочниот орган).
(2) За прекршоците утврдени во членовите 265 став (1) точка 1) и ставови (2) и (3) од овој закон, прекршочна постапка води и прекршочна санкција изрекува прекршочниот орган во органот на државната управа надлежен за работите од областа на економијата, здравството и техничките работи.
(3) Прекршочната постапка од ставот (1) на овој член пред прекршочниот орган ја води Комисија за одлучување по прекршок (во натамошниот текст: Прекршочната комисија).
(4) Прекршочната комисија одлучува по прекршоците утврдени во овој или друг закон и изрекува прекршочни санкции утврдени во овој закон или друг закон.
(5) Остварувањето на правото на правен лек против одлуката на прекршочната комисија од ставот (4) на овој член се спроведува согласно Законот за прекршоците.

[8] Закон за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06, 69/06 и 51/11).

прекршоците ќе постапуваат и органи на управата. Овој амандман претставува дополнување на членот 13 од Уставот, во кој беше утврдено постоење само на казниво дело, а не и прекршочно дело. Тој гласи: „Лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука. Лицето незаконито лишено од слобода, притворено или незаконито осудено има право на надоместок на штета и други права утврдени со закон.“[9] Со амандманот 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 закон.“[10] Истите одредби се интегрирани и во Законот за прекршоците од 2006 година и во Законот за прекршоците од 2019 година, со што се операционализира овој амандман, а потоа постепено е реализирана и обврската за усогласување на материјалните прописи што содржат прекршочни одредби.

Од Законот за прекршоците од 2006 година би ги издвоиле одредбите што се однесуваат на надлежноста за одлучување во управната постапка и остварување правна заштита против одлуките на прекршочниот орган. Па така, во законот се предвидува дека прекршочниот орган е надлежен да постапува по сите прекршоци: за кои е пропишана санкција глоба во точно одреден износ, за кои е пропишана санкција глоба за физичко лице до 500 евра во денарска противвредност, за кои е пропишана санкција глоба за правно лице до 1.000 евра во денарска противвредност и за кои е пропишано изрекување глоба на самото место.[11] Додека, пак, во однос на правната заштита е предвидена само судска заштита против одлуката на прекршочниот орган, односно можност да се поднесе тужба за поведување управен спор.[12]

Третиот период го обележува донесувањето на Законот за прекршоците во 2015 година[13] чија цел беше обезбедување поефикасна и поекономична прекршочна постапка. Како новини во законот се наведуваат забрзаните постапки, намалувањето на роковите за одлучување, видот на санкции и начинот на одмерување глоба и особено она што претставува наш потесен интерес на истражувањето е воведувањето двостепеност во прекршочната постапка пред прекршочните органи, кое претходно беше уредено со Закон за основање Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка од 2014 година. Имено, во Законот за прекршоците од 2015 година се предвидува можност за поднесување жалба како редовно правно средство за оспорување на одлуките на прекршочните органи. Па така, против одлуката за прекршок што ја донел прекршочниот орган може да се поднесе жалба во рок од осум дена од денот на приемот на одлуката преку прекршочниот орган до Државната комисија

[9] Чл. 13 од Уставот на Република Македонија, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 52/92.
[10] Амандман XX на Уставот на Република Македонија, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 107/05.
[11] Член 54 од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06, 69/06 и 51/11).
[12] Член 53 и член 67 од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06, 69/06 и 51/11).
[13] Закон за прекршоците, „Службен весник на РМ“ бр. 124/2015.

за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, основана со посебен закон.[14] Освен можноста за поднесување жалба, со законот се предвидува и судска заштита. Имено, против одлуката за прекршок што ја донела Државната комисија може да се поднесе тужба за поведување управен спор, при што тужбата не го одлага извршувањето на одлуката, која е конечна и извршна и претставува основ за присилно извршување.[15]

Четвртиот период започнува во 2019 година со донесувањето сосема нов Закон за прекршоците.[16] Најзначајните новини во овој закон, кои се однесуваат на прекршочната постапка што се води пред прекршочните органи се определувањето санкции што може да ги изрече прекршочниот орган, остварувањето на правната заштита, како и намалувањето на висината на глобите.[17]

3. Остварување правна заштита против одлуките донесени од страна на прекршочен орган согласно Законот за прекршоците од 2019 година

Правната заштита против секој управен акт се уредува со Уставот на РСМ, со Законот за општата управна постапка како општ закон, но и со посебните материјални прописи. Доколку се тргне од начелото *lex specialis dergogat lex generalis*, констатираме дека за поединечни прашања што со посебен материјален пропис се уредени поинаку од одредбите на ЗОУП, ќе се применуваат одредбите од посебниот закон.

Согласно амандманот XXI од Уставот на РСМ, се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Правото на жалба или друг вид правна заштита против поединечни правни акти, донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања, се уредува со закон.[18]

Согласно ЗОУП, предвидени се две редовни правни средства со кои странките може да остварат правна заштита, и тоа, жалбата како редовно правно средство што може да се поднесе против првостепените управни акти, како и во случај на молчење на

---

[14] Член 74 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РМ“ бр. 124/2015.
[15] Член 75 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РМ“ бр. 124/2015.
[16] Закон за прекршоците, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.
[17] Поконкретно за висината на глобите види во членот 26 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.
(1) Глобата за физичко лице се состои во плаќање определен паричен износ што не може да биде помал од 15 евра во денарска противвредност, ниту поголем од 250 евра во денарска противвредност, освен ако со законодавството на Европската Унија не е поинаку определено.
(2) Глобата за одговорно лице во правно лице и овластено службено лице не може да биде помала од 15 евра во денарска противвредност, ниту поголема од 500 евра во денарска противвредност, освен ако со законодавството на Европската Унија не е поинаку определено.
И член 36, (1) Глоба за правно лица не може да биде помала од 50 евра во денарска противвредност, ниту поголема од 1.000 евра во денарска противвредност за микротрговци, за мали трговци не може да биде помала од 50 евра во денарска противвредност, ниту поголема од 2.000 евра во денарска противвредност, а за средни трговци не може да биде помала од 250 евра во денарска противвредност, ниту поголема од 6.000 евра во денарска противвредност и за големи трговци не може да биде помала од 250 евра во денарска противвредност, ниту поголема од 10.000 евра во денарска противвредност.
[18] https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf

администрацијата и приговорот како редовно правно средство што странките може да го поднесат за оспорување на законитоста на реалните акти, како и против дејствијата на давателите на јавни услуги. Сепак, во ЗОУП е оставена можност правната заштита да биде уредена и поинаку со одредбите на посебните материјални прописи.[19] Следствено на тоа дека правната заштита против управниот акт донесен во прекршочна постапка е уредена со Законот за прекршоците, ќе се применува одредбата од овој закон.[20]

Кога станува збор за второстепена постапка или постапка по жалба, односно остварување правна заштита во управна постапка, треба да се истакне дека и покрај тоа што во Законот за прекршоците е уредена постапката по жалба,[21] сепак во преодните и завршните одредби од законот се наведува дека против решенија за прекршок што ги донел прекршочниот орган може да се поднесе жалба до Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка до 31 декември 2020 година. Додека, пак, предметите по започнатите постапки по жалба пред Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, кои нема да завршат до 31 декември 2020 година, ќе се предадат и ќе продолжат пред Управниот суд.[22] Имајќи го предвид ваквото законско решение, се констатира дека прекршочната постапка пред прекршочен орган е едностепена, а правната заштита против одлуките донесени во прекршочна постапка се обезбедува пред Управниот суд. Односно, со носењето на новиот Закон за прекршоците од 2019 година, правен лек жалба не постои, туку незадоволните странки од прекршочните решенија имаат право на управен спор.

Во однос на постапката по жалба, само би навеле дека до 31 декември 2020 година жалбата се сметаше како редовно правно средство, а како второстепен орган надлежен да постапува против решенијата донесени во прекршочна постапка од страна на прекршочен орган беше Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, основана со посебен закон. Оваа комисија, според својот статус, претставува самостоен државен орган затоа што членовите на комисијата се избираат од страна на Собранието на РСМ.

---

[19] Член 14 од Законот за општата управна постапка, „Сл. весник на РМ“ бр. 124/2015.
(1) Странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно законот.
(2) Против првостепените управни акти странката има право на жалба во случаи утврдени со закон.
(3) Во случаите од став (2) на овој член, странката има право на жалба и доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок.
(4) Против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес, странката има право на приговор.
(5) Против управните акти донесени во втор степен, како и против управните акти донесени во прв степен против кои не е дозволена жалба, странката може да поведе управен спор.

[20] Види пример и во членот 266-а став 5 од Законот за работните односи, Остварувањето на правото на правен лек против одлуката на прекршочната комисија се спроведува согласно Законот за прекршоците.

[21] Види член 68 и член 69 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.

[22] Член 131 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.

Имено, во 2011 и 2014 година се донесени нови законски решенија со кои се формираат два нови органа за одлучување во второстепена управна постапка покрената по жалба. Па така, во 2011 година, со Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен е формирана Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен што е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, другите органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи, а таа е надлежна и за решавање по жалби против решенија донесени во прв степен од Комисијата за хартии од вредност. Државната комисија е надлежна да одлучува и за прашања од областа на работните односи во втор степен (кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација), за прашања од областа на работните односи за државните службеници од Агенцијата за администрација, како и против решенија на Министерството за внатрешни работи со кои се поништени решенијата за доделување награди. Притоа, во постапката за решавање по жалби, Државната комисија ќе ги применува одредбите од Законот за општата управна постапка, доколку со овој или друг закон не е уредено поинаку. Оваа надлежност на Државната комисија да решава по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, други органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи, се утврдува со посебните закони.[23] Во 2014 година е донесен Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка со кој е формирана Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, која согласно овој закон е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка, како и по жалби против одлуките за прекршок што се донесени од прекршочен орган, кога со закон е пропишано да одлучуваат во прекршочна постапка. Во постапката за решавање по жалби, Државната комисија ги применува одредбите од Законот за општата управна постапка, Законот за инспекциски надзор и Законот за прекршоците доколку со овој или друг закон не е уредено поинаку.[24]

За да ја воочиме целисходноста на новото законско решение, во следното поглавје е направена емпириска анализа со која ја отсликуваме состојбата со предметите во областа на прекршоците за кои е поднесена тужба за поведување управен спор, со цел остварување судска заштита пред Управниот суд.

3.1. Остварување судска заштита против управниот акт донесен во прекршочна постапка

[23] Закон за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, „Сл. весник на РМ“ бр. 51/2011.

[24] Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, „Службен весник на РМ“ бр. 130 од 3.9.2014 година.

Како што е наведено погоре во трудот, Законот за прекршоците од 2019 година предвидува судска заштита против одлуките донесени во прекршочната постапка, конкретно за одлуките на прекршочните органи е предвидена управно судска заштита. Судската заштита против одлуките на прекршочниот орган (прекршочна комисија), кои се сметаат за конечни и извршни бидејќи нема можност за поднесување жалба, се обезбедува со поднесување тужба за покренување управен спор со која се оспорува законитоста на управен акт со кој се одлучувало во прекршочната постапка. Па оттука, странката што смета дека решението на прекршочниот орган е незаконито, може тоа да го оспори со поднесување тужба за покренување управен спор. Како надлежни органи за остварување на управно-судската заштита се Управниот суд како првостепен и Вишиот управен суд како суд што одлучува по жалби против пресуди на Управниот суд, а кои одлучуваат согласно Законот за управни спорови. Како овластено лице за поднесување тужба се смета лицето (физичко или правно) на кое му била изречена прекршочна санкција, неговиот законски застапник, бранителот и сопственикот на одземените предмети во прекршочната постапка.[25] Имено, и во Законот за управни спорови е предвидено кое лице може да се појави како тужител во управно-судската постапка, па така за тужител се смета физичко или правно лице што смета дека му е повредено правото или правниот интерес со конечен управен акт донесен во управна постапка или во прекршочна постапка, како и со непостапување на јавен орган во законски утврдениот рок.[26] Додека, пак, за управен акт се смета секој поединечен акт со кој јавниот орган одлучил за права, обврски и правни интереси на физичко или правно лице, односно друго лице што може да биде странка во определена управна работа, како и поединечен акт донесен во прекршочна постапка.[27]

Она што треба да се истакне е тоа што тужбата за покренување управен спор има суспензивно дејство, што значи дека го одлага извршувањето на второстепениот акт сè до завршувањето на управно-судската постапка.[28] Може да кажеме дека, од една страна, ова е добро законско решение затоа што станува збор за обврска за странката, односно да плати одредена глоба, па доколку во судската постапка се одлучи дека решението врз основа на кое е изречена глоба е незаконито, тоа треба да се поништи, а уплатениот износ да се врати.

Како услови поради кои тужителот може да поднесе тужба за побивање на законитоста на конечниот управен акт се сметаат следниве причини: ако е донесено од ненадлежен орган поради погрешна примена на материјалното право, поради погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката што му претходела на актот, кога во постапката што му претходела на актот не се постапило според правилата на постапката и поради неправилно одмерена и изречена прекршочна санкција.[29]

---

[25] Член 70 став 2 од Законот за прекршоците од 2019 година.

[26] Член 20 од Законот за управни спорови, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.

[27] Член 4 став 6 од Законот за управни спорови, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.

[28] Член 68 и член 70 од Законот за прекршоците од 2019 година.

[29] Член 69 од Законот за прекршоците од 2019 година.

Тужбата се поднесува во писмена форма до Управниот суд во рок од 30 дена од приемот на конечниот управен акт. Откако Управниот суд ќе ја земе тужбата (предметот) на разгледување, тој доставува примерок од тужбата до тужениот орган и го задолжува во одреден рок да достави одговор на тужбата. При одговорот на тужбата, тужениот орган има овластување доколку смета дека тужбата е основана, а не е потребно да се спроведува нова постапка, да одлучи поинаку и со ново решение да го замени решението што се побива со тужбата. Во тој случај, Управниот суд ќе донесе решение со кое се запира покренатата постапка.[30]

Надлежноста на Управниот суд да одлучува по предмети од областа на прекршоците е уредена со ЗУС, во кој се предвидува дека во управен спор, меѓу другите таксативно наведени случаи што може да бидат предмет на управен спор, Судот одлучува и за законитоста на актите на јавните органи донесени во прекршочна постапка.[31]

Во Законот за управни спорови е предвидено и дека предметите од областа на прекршоците може да бидат одлучувани и од страна на судија поединец, чие решение секако оди во прилог на забрзување на постапката, односно зголемување на ефикасноста на управно-судската заштита. Имено, одредбата од ЗУС гласи дека во управен спор во прв степен, Судот одлучува во совет од тројца судии или како судија поединец во случаи определени со закон. Односно, судија поединец одлучува во управен спор во прв степен во спорови чиј предмет изразен во парична вредност не го надминува износот од 10.000 евра во денарска противвредност или спорови во кои се оспорени само процесни дејствија во постапката на донесување на управниот акт.[32]

3.2. Емпириска анализа на податоци од работењето на Управниот суд во областа на прекршочни предмети

Во табелите 1 и 2 се прикажани податоци за бројот на прекршочни премети по кои постапува Управниот суд, и тоа, каков е нивниот однос со вкупниот број предмети по кои постапува судот, како и на кој начин расте бројот на поднесени тужби за поведување управен спор.

[30] Член 70 од Законот за прекршоците, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.
[31] Член 3 од Законот за управни спорови, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.
[32] Член 16 од Законот за управни спорови, „Службен весник на РСМ“ бр. 96 од 17.5.2019 година.

Година	Вкупно предмети во работа	Вкупно новопримени предмети	Вкупно предмети од областа на прекршоците	Вкупно новопримени прекршоци
2021	15.007	10.698	3.307	3.081
2020	11.815	6.627	770	462
2019	13.135	6.789	920	588
2018	15.277	7.398	1.443	568
2017	18.093	8.712	2.450	1.159
2016	22.978	13.240	4.667	2.287
2015	25.681	15.011	6.672	4.534
2014	30.937	16.430	8.467	5.634
2013	26.907	12.754	8.110	4.927

Табела 1. Односот на предмети од областа на прекршоците со вкупниот број предмети за кои одлучува Управниот суд
Извор: Годишни извештаи за работењето на Управниот суд[33]

Од анализата на добиените податоци може да констатираме дека бројот на прекршочните предмети за кои одлучува Управниот суд значително влијае врз вкупниот број предмети по кои одлучува Управниот суд. Тоа е очигледно во 2021 година, каде што бројот на новопримени предмети од областа на прекршоците изнесува околу 30 % од вкупниот број предмети за кои одлучува Управниот суд. Воедно, констатираме и дека во годините во кои е дозволена жалба против акти донесени од страна на прекршочен орган, бројот на предмети од областа на прекршоците значително се намалува.

Година	Вкупно предмети во областа на прекршоците	Новопримени	Нерешени	Решени
2021	3307	3.081	235	2.629
2020	770	462	235	530

[33] http://www.vsrm.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/svi/!ut/p/z1/hZDBboJAEIafxQNHmTFQWL2tltIqjYmVCnNpgGwXEmDNukj69lLrpUmlc5vJ9_2TGSBIgNrsXMnMVKrN6qFPyfuY46M3W64w2m58hvw1DqI4fFlHDy4croAXui6yDUbsbbdEHqDP9nOO4RMCjfvvQEBFp7VoDaRGd-IWOeJ8R-Kd4jj49B-yBpK1yn8O5G3uMAmkxafQQtudHsalMcfTwkIL-763pVKyFnahGgv_Ukp1MpD8JuH5umf8O8cmbqYJTin_cno5mVwA7bpoKQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?current=true

2019	920	588	291	629
2018	1.443	568	303	1.140
2017	2.450	1.159	830	1.620
2016	4.667	2.287	1.221	3.446
2015	6.672	4.534	2.383	4.289
2014	8.467	5.634	2.147	6.320
2013	8.110	4.827	2.841	5.269

Табела 2. Пораст на предмети од областа на прекршоците
Извор: Годишни извештаи за работењето на Управниот суд[34]

Анализирајќи ги податоците во Табела 2, може да констатираме дека бројот на прекршочни предмети е во постојан пораст и бројот е значителен во годините кога во Законот за прекршоците не е предвидена можност за редовна правна заштита, односно оспорување на одлуката на прекршочниот орган со жалба. Тоа е случај во годините до 2015 година и по 2020 година, кога започна да се применува новото законско решение.

Заклучок

Од извршената позитивно правна и емпириска анализа, во трудот може да се издвојат неколку заклучоци:

Прво, евидентно е дека со донесувањето на новиот Закон за прекршоците од 2019 година и со укинувањето на правото на жалба против одлуките на прекршочните органи, бројот на поднесени тужби за поведување управен спор со кои се бара судска заштита пред Управен суд енормно е зголемен.

Второ, со ваквото решение се создава практика на неажурност на Управниот суд бидејќи тој сега постапува како „второстепен орган“. Исто така, се зголемува и обемот на работата на Вишиот управен суд како надлежен да постапува по жалбите на пресудите на Управниот суд.

Трето, сето ова укажува на потребата да се размисли за измена на Законот за прекршоците, каде што второстепената постапка би била повторно вратена, односно надлежноста на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка да одлучува по жалби на одлуките

[34] http://www.vsrm.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/svi/!ut/p/z1/hZDBboJAEIafxQNHmTFQWL2tltIqjYmVCnNpgGwXEmDNukj69lLrpUmlc5vJ9_2TGSBIgNrsXMnMVKrN6qFPyfuY46M3W64w2m58hvw1DqI4fFlHDy4croAXui6yDUbsbbdEHqDP9nOO4RMCjfvvQEBFp7VoDaRGd-IWOeJ8R-Kd4jj49B-yBpK1yn8O5G3uMAmkxafQQtudHsalMcfTwkIL-763pVKyFnahGgv_Ukp1MpD8JuH5umf8O8cmbqYJTin_cno5mVwA7bpoKQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?current=true

донесени од страна на прекршочните органи. Ова произлегува и од фактот што оваа Државна комисија и натаму егзистира, но само за решавање предмети од областа на инспекцискиот надзор, односно одлучува по жалби на инспекциски органи.

Воедно, сметаме дека доколку се врати надлежноста на второстепената Државна комисија, би се зголемиле стручноста и компетентноста во обезбедувањето правна заштита против акти на прекршочни органи донесени во прекршочната постапка, а воедно би се растоварил и Управниот суд да одлучува за овие предмети незначителни по сума.

Ова особено го имаме предвид согласно новиот Закон за прекршоците во кој радикално се намалени казните за физички и правни лица што може да ги изрекуваат прекршочните органи, и тоа, за физички лица до 250 евра, а за правни лица до 500 евра. При што, за незначителен прекршок за кој е изречена глоба од 15 евра сега треба да одлучува Управниот суд. Па оттука, се поставува прашањето дали новото законско решение е целисходно за активирање на Управниот суд за заштита на вакви предмети од незначителна вредност.

Ivana Shumanovska - Spasovska[35]
Elena Davitkovska[36]
Vesna Goceva[37]

REALIZATION OF LEGAL PROTECTION AGAINST ACTS ENACTED BY MISDEMEANOR AUTHORITY

Abstract

Misdemeanors and misdemeanor procedure are questions that are constantly in the focus of both theorists and practitioners who make decisions in the misdemeanor procedure. The issues related to the misdemeanor procedure affect both the institutions and the competent authorities that decided in this procedure, as well as natural and legal persons. Hence, we constantly go to the analysis of certain issues related to the misdemeanors and finding appropriate solutions to overcome certain inconsistencies that appear in practice. So, since the independence of our country until today, three new laws have been adopted that regulate the misdemeanors, all with the aim of making the misdemeanor procedure as efficient as possible.

A question that represents a narrower interest of research in this paper is the realization of the legal protection of the parties in misdemeanor procedure, specifically in the misdemeanor procedure conducted before the misdemeanor authorities. Namely, the latest Law on Misdemeanor from 2019, no longer foresees the legal possibility of filing a regular legal remedy, i.e. appeal, against the decision of the misdemeanor authority, but only the possibility of exercising judicial protection, i.e. contesting the decision with a lawsuit for initiating an administrative dispute. Bearing in mind this new legal solution, through an empirical analysis of data from the Annual Reports of the Administrative Court, the paper shows how much this innovation in the Law on Misdemeanor affects or could affect the efficiency of the work of the Administrative Court, as well as the efficiency itself the legal protection of the parties who are dissatisfied with the decision handed down to them by the misdemeanor authority.

Keywords: misdemeanor, misdemeanor procedure, misdemeanor authority, administrative dispute, administrative misdemeanor

---

[35] Fulltime Professor, Faculty of Law “Iustinianus Primus”, University Ss. Cyril and Methodius in Skopje, e-mail: ishumanovska@yahoo.com
[36] Fulltime Professor, Institute of Economics - Skopje, University Ss. Cyril and Methodius in Skopje, e-mail: elena@ek-inst.ukim.edu.mk
[37] Dr. Vesna Gotseva, Project "Sustainable and Inclusive Balanced Regional Development" - Phase II of the project. Ministry of Local Self-Government - R. North Macedonia and Swiss Embassy/SDC