

LAW
WATCH
ANALYSES

ПРИМЕНАТА
НА ЗАКОНИТЕ
ПОД ЛУПА

ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН - ПОЗИТИВНА РЕФОРМА?

ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН - ПОЗИТИВНА РЕФОРМА?

Едиција: Примената на законите под лупа

Прекршочен орган - позитивна реформа?

издавач:

Фондација Отворено општество - Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Уредници:

Данче Даниловска - Бајдевска

Нада Наумовска

Превод:

Тања Малеска

Лектура:

Абакус

Ликовно и графичко обликување:

Кома

Печат:

Пропоинт

Тираж:

600

Бесплатен/некомерцијален тираж

Скопје, март 2012 година

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

351.91.071.2(497.7)

342.565.2.047(497.7)

35.077.2(497.7)

ПРЕКРШОЧЕН орган - позитивна реформа? / [уредници Данче Даниловска-Бајдевска, Нада Наумовска ; превод Тања Малеска]. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија, 2012. - 47, 47 стр. ; 21 см. - (Едиција Применета на законите под лупа = Series A closer of the application of the laws)

Насл. стр. на припечатениот текст: Misdemeanor body - positive reform? / Dance Danilovska-Bajdevska, Nada Naumovska. - Обата текста меѓусебно печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-218-135-6

а) Управно судство - Реформи - Македонија

б) Управен спор - Реформи - Македонија

COBISS.MK-ID 90969098

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	6
ВОВЕД	9
1. ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН	11
1.1. ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА	11
1.1.1. Причини и цели за нова регулатива.....	12
1.1.2. Финансиски средства и човечки ресурси	13
1.2. КАДРОВСКА СТРУКТУРА	15
1.3. ОБУКА	17
1.4. НАЧИН НА РАБОТА НА КОМИСИЈАТА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ПО ПРЕКРШОК.....	18
2. ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА ПРЕД ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН	20
2.1. ПОДНОСИТЕЛИ НА БАРАЊЕТО ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА	20
2.2. СУДИР НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ	21
2.3. ОДЛУКА ПО БАРАЊЕТО ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА	22
2.4. ПОСТАПКА ЗА ПОРАМНУВАЊЕ	24
2.5. ПОСТАПКА ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ	25
2.6. ОДЛУКИ ЗА ПРЕКРШОК.....	27
2.7. ВРЕМЕТРАЕЊЕ НА ПРЕКРШОЧНАТА ПОСТАПКА	27
2.8. ОПОМЕНА	29
2.9. СУДСКА ЗАШТИТА.....	30
2.10. ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ ЗА ПРЕКРШОК	31
2.11. ЗАСТАРЕНОСТ	33
3. НАСОКИ	35
4. АНЕКС	37

ПРЕДГОВОР

Оваа анализа, втора по ред од едицијата „Примената на законите и од луѓа“, се занимава со проценка на ефикасноста на спроведувањето на Законот за прекршоците, еден од реформските закони кој беше донесен како резултат на Стратегијата за реформа на правосудството од 2004 година . Во фокусот на анализата е проценката како органите на државната управа се „снаоѓаат“ во својата нова улога на прекршочен орган, односно орган кој изрекува прекршочни санкции.

Како што најавивме при објавувањето на првата анализа од споменатата едиција, заштитата на човековите права е призмата низ која ќе се оценува соодветната примена на македонското законодавство. Па така, почитувањето на човековите права во прекршочната постапка зазема клучно место во анализата.

За да дојдеме до заклучоците поврзани со соодветната примена на Законот за прекршоците (содржани во текстот што следи), во текот на месец август 2011 година до 14 органи на државната управа (министерства, органи во рамки на министерства и независни регулаторни тела) беа доставени по 26 прашања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Одговорите на набљудуваните органи ни овозможија располагање со голем број податоци без кои анализава не ќе можеше да се направи. Навремените и прецизните информации кои ни беа доставени од органите, меѓу другото, упатуваат и на тоа дека тие водат уредна евиденција за своите прекршочни постапки.

Наша искрена надеж е дека оваа анализа ќе придонесе за понатамошна професионализација на прекршочните тела во рамките на прекршочните органи, и дека постапките што тие ги водат пред сè ќе одат во насока на нивна поголема самостојност.

Ова е особено важно зашто на сторителот на прекршокот мора да му се гарантира правично и објективно одлучување пред надлежен, независен и непристрасен прекршочен орган, заради доследно применување на основните начела во прекршочната постапка кои се во функција на заштита и почитување на човековите права.

Од уредниците

ВОВЕД

Со донесувањето на Законот за прекршоците¹ во 2006 година се воспостави нов систем на водење на прекршочната постапка за одделни прекршоци утврдени со закон. Така, покрај судовите, со овој закон се овозможи прекршочната постапка да ја водат и прекршочната санкција да ја изрекуваат и органите на државната управа, организациите или другите органи што вршат јавни овластувања (органи).²

Во тој контекст, со оваа анализа се врши согледување на состојбите во сферата на прекршоците од аспект на применувањето на Законот за прекршоците, но и од аспект на материјалните закони во деловите што ја регулираат прекршочната материја, а се спроведуваат од страна на органите кои имаат својство на прекршочен орган. Поточно, оваа анализа претставува обид за проценка на резултатите од практичното спроведување на мерките утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот систем, кои имаат за цел „зајакнување на ефикасноста преку симплифицирање на прекршочната постапка“.

За да се изработи анализата, односно за да се добијат податоци од прекршочните органи, беше искористено правото за пристап до информациите, кое го овозможува Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. За таа цел, до прекршочните

1 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06 и 51/11.

2 Со овој закон се спроведоа одредбите од Амандманот XX на Уставот на Република Македонија.

органи кои се разликуваат по својот статус и надлежности³, како и по зачестеноста на водењето прекршочни постапки во текот на една година, беа доставени 26 систематизирани прашања.

Концептуално, анализата е систематизирана на следниов начин:

Во **првото тематско поглавје** е дадена општата слика за активностите на органите при стекнувањето на статусот прекршочен орган и начинот на кој се формирани комисиите за одлучување по прекршок.

Во **второто тематско поглавје** се претставени сите процеси и остварени резултати кои ја прикажуваат функционалноста и ефикасноста на комисиите за одлучување по прекршок во водењето на прекршочната постапка.

Во **прилогот** кон анализата се дадени поставените 26 прашања до прекршочните органи во врска со спроведувањето на Законот за прекршоците.

На крајот, оваа анализа има за цел да го презентира работењето на прекршочните органи и да даде препораки за подобрување на нивното работење, во согласност со стандардите утврдени во Законот за прекршоците. Анализата треба да ја поттикне континуираната евалуација на спроведувањето на клучните реформи, како што е случајот со прекршочната реформа спроведена во 2006 година. Исто така, оваа анализа има за цел да ја поттикне стручната јавност да започне дискусии за преоценување на функционалноста на материјалните закони со кои е уредена прекршочната материја, а во тие рамки и на процесното прекршочно законодавство.

3 Прашалникот беше доставен до: Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за култура, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за транспорт и врски, Државниот пазарен инспекторат, Управата за јавни приходи, Царинската управа, Управата за заштита на културното наследство, Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Комисијата за хартии од вредност, Народна банка на Република Македонија, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување и Комисијата за заштита на конкуренцијата. Некои од овие органи доставија одговори само за определени прашања. Меѓутоа, откако заврши процесот на анализа на доставените одговори на прашалникот, одговори доставија и Министерството за внатрешни работи и Министерството за труд и социјална политика.

1. ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН

1.1. ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Законот за прекршоците по својата природа претставува комплексен закон со кој за првпат се отвори можноста да се воведат прекршочни постапки и да се изрекуваат прекршочни санкции од страна на несудските органи на државната власт. За да се примени оваа нова надлежност на органите, беше потребно да се проценат состојбите за да се утврди каде најефикасно може да се примени прекршочната реформа, со што ќе се придонесе за намалување на преоптовареноста на судовите со прекршочни предмети.

На ова упатува и самата Стратегија за реформа на правосудниот систем⁴, во која е нагласено дека „ќе се пристапи и кон ревизија на законите што содржат одредби за прекршоци, за што ќе биде подготвена посебна анализа на законските прописи и на нивната примена“.

Спротивно на ваквата определба, ниту еден од анализираните органи не направил претходна анализа, односно проценка на влијанието пред пристапувањето кон приспособување на материјалните закони заради стекнување својство на прекршочен орган, а со тоа и стекнување основа за формирање комисији за одлучување по прекршок и, конечно, за започнување со примена на новата функција - изрекување санкции. Сиптоматично е тоа што одредени органи во одговорите наведуваат дека не изготвуваат анализа, односно проценка на влијанието, затоа што тоа е во надлежност на други органи. Министерството за животна средина и просторно планирање, пак, во својот одговор на ова прашање наведува дека нема статус на прекршочен орган. Во овој случај се поставува прашањето за оправданоста од спроведувањето на одредбите од

4 Стратегијата за реформа на правосудниот систем е донесена во 2004 година.

Законот за прекршоците во делот што се однесува на овластувањето на Министерството за водење прекршочна постапка.

Покрај ова, со ваквиот пристап и однесување на органите се создава одредена неизедначеност во однос на: (1) областите во кои органите постапуваат како прекршочен орган (на пример, постојат инспекторати кои немаат прекршочни надлежности во областа во којашто дејствуваат, како што е случај со други органи од ист вид, но во други области⁵); (2) бројот на формираните комисии за одлучување по прекршок (при што критериум може да биде видот на прекршокот што е во надлежност на органот или пак бројот, односно фреквентноста на прекршоците)⁶, и (3) нивниот состав и положба, а притоа отсуствува реална проценка за обемот и движењето на прекршочните предмети во тие области.

Поради ваквата состојба, се препорачува органите да го применуваат инструментот на проценка на влијанието на регулативата⁷, но притоа да не се врши само „голо“ пополнување на обрасците, туку да се направи длабинска анализа и пред предлагањето на Законот, како и по донесувањето на Законот. Ова е особено значајно за да се создаде основа за преиспитување на системот на прекршочните санкции воспоставен со Законот за прекршоците, од една страна, и да се преиспитаат механизмите преку кои се решаваат прекршочните предмети, од друга страна, како и појавата на застареност на прекршочните предмети.

1.1.1. Причини и цели за нова регулатива

Во основа, за да се изработи една квалитетна проценка за влијанието на регулативата, потребно е да се определат причините и

5 Типичен пример за тоа е Државниот санитарен и здравствен инспекторат, кој има важни функции во областа на санитарно-хигиенската, епидемиолошката и здравствената заштита на населението, а нема прекршочни надлежности како Државниот пазарен инспекторат или некој друг инспекторат.

6 Според природата на прекршоците, во Министерството за транспорт и врски се формиран комисији за одлучување по прекршок, и тоа: Комисија за јавна чистота, посебна Комисија за патен сообраќај, а во Министерството за внатрешни работи, поради големата фреквенција на прекршочните предмети, се формиран 18 одделенија за прекршоци, односно комисии кои постапуваат на различна месна надлежност.

7 Методологија за проценка на влијанието на регулативата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/09).

да се дефинираат целите што треба да се постигнат со воведувањето и примената на новата регулатива.

Тргувајќи од овие одредници, потребно е да се оцени начинот на кој органите ги утврдиле причините и ги идентификувале целите што ќе бидат клучни за уредувањето на областите во кои ќе се води прекршочна постапка.

Меѓутоа, доколку се погледнат одговорите на органите ќе се види дека недостига објективна, непристрасна и јасна проценка на причините и на целите, па се наметнува прашањето дали органите ја знаат својата улога што ќе ја имаат во казниот систем, односно на кој начин ќе ги спроведуваат реформите во областа на прекршоците.

Имено, голем дел од органите причините и целите за стекнување својство на прекршочен орган ги лоцираат во самите материјални закони и во Законот за прекршоците, без притоа да навлезат подлабоко во анализата на состојбите со прекршочните предмети во своите области (кои дотогаш беа во надлежност на судовите), за да ги утврдат причините, а врз основа на тоа и да ги конкретизираат целите што би требало да ги постигнат кога ќе постапуваат како прекршочен орган. Некои од органите, пак, се потрудиле причините да ги образложат на апстрактен начин, со повторување на мерките утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот систем, а во целите ги преточиле единствено превентивните механизми што ги дава Законот за прекршоците (посредување, порамнување, едукација итн.). Од ваквиот пристап на органите може да се констатира дека промените во материјалните закони се правени „кампањски“, без доследна проценка на причините и на целите за добивање на статусот прекршочен орган.

Оттука, имајќи ја предвид правната природа на Законот за прекршоците, се препорачува органите секогаш да посветуваат особено внимание на разработувањето на причините и на целите за областите во кои ќе дејствуваат како прекршочен орган, за да може подоцна полесно да се следат и да се анализираат резултатите од нивното постапување со прекршочните предмети, односно од нивното влијание во тие области.

1.1.2. Финансиски средства и човечки ресурси

Друга компонента која е неразделно поврзана со процесот на проценка на влијанието на регулативата е анализата на фискалните

импликации во корелација со можностите за обезбедување на потребните човечки ресурси за формирање Комисија за одлучување по прекршок. И во овој процес органите различно ги перципираат работите што се поврзани со обезбедувањето финансиски средства и планирањето на човечките ресурси за Комисијата. Така, одредени органи само наведуваат дека имале планирано и обезбедено финансиски средства и човечки ресурси⁸, а други органи не го планирале нивното обезбедување⁹, односно „претпоставувале“ дека тие се обезбедени со самото менување на материјалните закони со кои тие се овластени за водење прекршочна постапка¹⁰. Други органи, пак, под обезбедување финансиски средства подразбираат планирање на средствата за исплата на надомест, односно награда, за работата на членовите на Комисијата за одлучување по прекршок.¹¹

Од ваквото однесување на органите може да се констатира дека тие недоволно сериозно им пристапуваат на проблемите што можат да настанат како резултат на паушалното планирање на финансиските средства и човечките ресурси за формирање на Комисијата за одлучување по прекршок. Тој однос во практиката може да предизвика застој во функционирањето на Комисијата. На пример, Комисијата за хартии од вредност во текот на 2011 година не постапува по прекршочните предмети поради неекспираност на Комисијата за одлучување по прекршок. Ваквата неможност на прекршочниот орган да ги извршува своите надлежности во делот на прекршоците создава правна несигурност и придонесува за нарушување на владеењето на правото.

Според тоа, органите мора доследно, а не само формално правно, да ги утврдуваат финансиските средства и човечките ресурси при спроведувањето на Законот за прекршоците за однапред да се определи нивната способност да водат прекршочна постапка и да изрекуваат прекршочна санкција како прекршочен орган.

8 Министерство за култура, Министерство за транспорт и врски, Агенција за супервизија на осигурувањето, Царинска управа и Народна банка на Република Македонија.

9 Управа за заштита на културното наследство, Агенција за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување и Државен пазарен инспекторат.

10 Управа за јавни приходи.

11 Министерство за животна средина и просторно планирање и Комисија за хартии од вредност.

1.2. КАДРОВСКА СТРУКТУРА

Дилемите што се наметнуваат во моментот 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. Притоа, во Законот за прекршоците генерално се дефинирани условите што треба да ги исполнуваат членовите на Комисијата, од аспект на стручната подготовка и потребното работно искуство¹². Таквото нормирање има за цел да му овозможи на прекршочниот орган послободен простор при креирањето на кадровската структура на Комисијата, за да ги има предвид областите во кои тој ќе постапува по прекршочните предмети.

Меѓутоа, во Законот за прекршоците не е опфатена една друга димензија на ова прашање, која посредно повеќе се однесува на самиот статус на Комисијата, односно на обезбедувањето на самостојноста на нејзините членови при водењето на прекршочната постапка. Ова е особено важно затоа што на сторителот на прекршокот мора да му се гарантира правично и објективно одлучување пред надлежен, независен и непристрасен прекршочен орган, заради доследно применување на основните начела во прекршочната постапка кои се во функција на заштита и почитување на човековите права и основни слободи утврдени во Уставот на Република Македонија.

Но, каква е состојбата со прекршочните органи во однос на овозможувањето на овие права на сторителот при одлучувањето за неговата прекршочна одговорност?

Од аспект на работното искуство во областа на прекршоците, само членовите на Комисиите во два прекршочни органа имале претходно искуство во оваа област¹³. Понатаму, само во еден прекршочен орган членовите на Комисијата извршуваат единствено работни задачи од областа на прекршоците, во согласност со актот за систематизација на работните места¹⁴. Во другите прекршочни органи, пак, членовите на Комисијата покрај редовните работни задачи од областа на прекршоците извршувале и други работни задачи, во согласност со

12 Член 59 од Законот за прекршоците.

13 Царинска управа и Народна банка на Република Македонија.

14 Царинска управа.

актот за систематизација на работните места¹⁵. Дополнително, само во три прекршочни органи биле формирани посебни организациони единици за водење на прекршочната постапка, односно членовите на Комисијата имале систематизирани посебни работни места во тие единици¹⁶.

Тргувајќи од оваа состојба, се поставува прашањето дали во практиката на сторителот му се овозможува и обезбедува еднаква, непристрасна и објективна примена на законите во решавањето на прекршочните предмети, односно дали при одлучувањето, членовите на Комисијата се наоѓаат, од една страна, во положба која го оневозможува нивното непристрасно работење и, од друга страна, во подредена положба во однос на функционерот кој раководи со прекршочниот орган. При ваква поставеност на комисиите, тешко може да се применат основните начела на прекршочната постапка при определувањето на прекршочната одговорност на сторителот, како што се начелата на законитост и легитимност, слободна проценка на доказите, контрадикторност, рамноправност и сл.

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 санкција¹⁷!

Имајќи ги предвид овие состојби, се препорачува во Законот за прекршоците прецизно и јасно да се дефинираат критериумите за кадровската структура на Комисијата за одлучување по прекршок и за нејзината поставеност во рамките на прекршочниот орган. Ваквата законска одредба би значела заложба за обезбедување стручност, непристрасност и професионалност на членовите на Комисијата, од една страна, и самостојност и независност во одлучувањето на Комисијата при постапувањето по прекршочните предмети, од друга страна. Посебно се препорачува во овој процес, активно да се вклучат

15 Интересен е фактот што во одговорите на Министерството за транспорт и врски е наведено дека дел од членовите на Комисијата за одлучување по прекршок извршуваат и други работни задачи во Министерството, во согласност со актот за систематизација.

16 Министерство за транспорт и врски (Сектор за прекршоци), Царинска управа (Одделение за прекршочна постапка) и Државен пазарен инспекторат (Одделение за прекршоци).

17 Член 30 од Закон за заштита на конкуренцијата, „Службен весник на Република Македонија“ бр.145/10 и 136/11).

и прекршочните органи, за да се обезбеди конструктивна помош при утврдувањето на критериумите, со што ќе се обезбеди еден заеднички консензус за прифаќање и доследна примена на одредбите од Законот за прекршоците при менувањето на материјалните закони.

1.3. ОБУКА

Континуираната едукација на членовите на комисиите за одлучување по прекршок претставува битен услов за создавање квалитетен и компетентен кадар кој ќе биде способен објективно да ги применува одредбите од Законот за прекршоците. На овој начин, се зголемува и самиот интегритет на членовите на комисиите при определувањето на прекршочната одговорност на сторителите.

Токму затоа, се поздравуваат досегашните активности на Академијата за судии и јавни обвинители, која преку Проектот за обука на прекршочните органи и прекршочната постапка пред прекршочните органи, според Законот за прекршоците, извршила обука на 591 учесник во периодот 2008–2009 година, а 373 учесници во периодот 2010–2011 година, при што биле опфатени и членовите на Комисиите за одлучување по прекршок од прекршочните органи.

Меѓутоа, загрижува односот на прекршочните органи кон продолжувањето на оваа практика, односно отсуството на воспоставен систем за постојана едукација на членовите на Комисиите за одлучување по прекршок. Имено, само еден прекршочен орган во својата годишна програма за обуки има планирано едукација на своите вработени и на членовите на Комисијата за одлучување по прекршок за примена на Законот за прекршоците¹⁸. Притоа, уште позачудувачки е фактот што се смета дека изготвувањето план за обука за примена на Законот за прекршоците не е во надлежност на прекршочниот орган¹⁹.

Затоа, се препорачува прекршочните органи задолжително да планираат и да организираат континуирани обуки на членовите од Комисиите за одлучување по прекршок, со што ќе се овозможи подигање на свеста за доследна примена на основните начела на прекршочната постапка. На тој начин ќе се поттикне процесот на размена на ставови и практични искуства меѓу прекршочните

¹⁸ Царинска управа.

¹⁹ Министерство за животна средина и просторно планирање.

органи, како и конзистентната примена на одредбите од Законот за прекршоците.

1.4. НАЧИН НА РАБОТА НА КОМИСИЈАТА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ПО ПРЕКРШОК

Во Законот за прекршоците не е утврдена обврската на Комисијата за одлучување по прекршок да донесе акт со кој ќе го уреди својот начин на работење. Таа обврска е пропишана во материјалните закони со кои се воспоставени комисиите за одлучување по прекршок. Поради ова, Комисиите во некои прекршочни органи немаат донесено акт (деловник) со кој поблиску ќе го уредат своето работење, правата и обврските на членовите, начинот на одлучување (гласање) на членовите и другите процедурални прашања²⁰.

Прекршочните органи, пак, чишто комисији имаат донесено ваков процедурален акт, на различен начин го објавиле актот и го направиле достапен за јавноста. Така, некои прекршочни органи го објавиле на својата веб-страница²¹, други на својата огласна табла²², а некои органи го ограничиле пристапот до истиот поради неговиот доверлив карактер, со соодветен степен на тајност²³.

Покрај ова, комисиите во прекршочните органи на различен начин ја структурирале и содржината на актот (Деловникот), при што истиот од една страна содржи одредби со кои се уредуваат процедуралните прашања за работењето на Комисиите, а од друга страна содржи и одредби со кои се пропишува самата прекршочната постапка што ја водат комисиите.

Оттаму, имајќи го предвид овој неизедначен пристап, се препорачува во Законот за прекршоците задолжително да се утврди обврската Комисијата за одлучување по прекршок да донесе акт со кој ќе го уреди своето работење, односно функционирање. Прекршочниот орган треба да има обврска донесениот акт да го објави во „Службен весник на Република Македонија“, со цел да се зајакне

20 Комисиите за одлучување по прекршок во Министерството за транспорт и врски, Царинската управа, и во Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување немаат донесено акт за начинот на своето работење.

21 Комисија за заштита на конкуренцијата.

22 Министерство за животна средина и просторно планирање.

23 Управа за јавни приходи.

правната сигурност и да се промовира транспарентното работење на Комисијата за одлучување по прекршок. Воедно, се препорачува Комисијата за одлучување по прекршок при изработувањето на актот (Деловникот) да се задржи само на нормативното уредување на процедуралните прашања за своето постапување, без притоа да се пропишува и прекршочната постапка која е веќе регулирана со Законот за прекршоците.

2. ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА ПРЕД ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН

2.1. ПОДНОСИТЕЛИ НА БАРАЊЕТО ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА

Во Законот за прекршоците јасно се определени субјектите кои можат да поднесат барање за поведување прекршочна постапка до прекршочниот орган²⁴. Во практиката, прекршочниот орган најчесто поведува прекршочна постапка по службена должност и тоа е карактеристично за сите органи. Исто така, во голем број случаи барање за поведувања прекршочна постапка поднесуваат овластени службени лица (униформирани полициски службеници) или овластени органи (Државен пазарен инспекторат, Основно јавно обвинителство). Многу ретко, во улога на подносител на барањето за поведување прекршочна постапка се јавува оштетениот, односно лицето чиешто право било повредено или загрозено со сторениот прекршок.

Во тој контекст, се препорачува прекршочниот орган да посвети особено внимание на остварувањето на правата на оштетениот, односно да не создава монопол на правото на поведување прекршочна постапка. Ваквата позиција на монопол треба да се избегнува заради намалување на штетните последици што можат да произлезат од таквата состојба, било поради недоволна стручност или поради злоупотреба на службената положба од страна на овластените службени лица во прекршочниот орган. Самото тоа што оштетениот може да поведе прекршочна постапка, придонесува за коригирање на таа состојба и има функција на зголемување на

²⁴ Во членот 60 став (1) од Законот за прекршоците е утврдено дека прекршочниот орган поведува прекршочна постапка по службена должност, по барање од овластено службено лице или по барање од овластениот орган од членот 80 на овој закон и оштетениот.

совесното и повнимателно работење на овластените службени лица во прекршочниот орган. Исто така, ќе треба да се преоцени и „крутото“ законско решение за содржината на барањето за поведување прекршочна постапка, од аспект на обезбедувањето на сите основни податоци за идентитетот на сторителот, кога барањето го поднесува оштетениот. Во многу случаи тоа може да претставува проблем при нивното обезбедување²⁵. Законот за прекршоците е толерантен кон оштетениот само во однос на наведувањето на правната квалификација за прекршокот, што треба да се примени при поднесувањето на барањето за поведување прекршочна постапка до прекршочниот орган²⁶. Поради оваа законска констелација на содржинско уредување на барањето за поведување прекршочна постапка, во иднина ќе треба да се разгледа и можноста оштетениот да го поднесува барањето само со наведување на најнужните лични податоци кои ќе бидат во функција на полесно идентификување на сторителот од страна на прекршочниот орган. Во тие рамки, прекршочниот орган ќе има улога да го афирмира ова право на оштетениот, односно да му помогне при неговото реализирање, со што ќе се зголеми заинтересираноста на оштетениот за негово активно учество во прекршочната постапка.

2.2. СУДИР НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ

И покрај тоа што со материјалните закони се пропишуваат прашањата за исклучивата надлежност на прекршочните органи за постапување по прекршоците, сепак може да има нееднаква примена на одредбите од тие закони, поради што може да дојде до судир на надлежностите меѓу судовите и прекршочните органи, односно до спор за тоа кој има право и должност да постапува по определен прекршочен предмет. Тој судир меѓу судовите и прекршочните

²⁵ Во членот 81 став (1) од Законот за прекршоците е утврдено дека барањето за поведување на прекршочната постапка, меѓу другото, мора да содржи и основни податоци за идентитетот на сторителот, и тоа: име и презиме, прекар, единствен матичен број на граѓанинот, место и датум на раѓање, место на живеење, улица и број, адреса на привременото престојувалиште, занимање, државјанство, а ако физичкото лице е странец, тогаш наместо единствениот матичен број на граѓанинот, бројот на патната исправа; за правно лице, називот и седиштето на обвинетото правно лице, жиро-сметка, даночен број и депонент банка, а за одговорното лице во правното лице и функцијата што ја врши во тоа правно лице.

²⁶ Во членот 81 став (2) од Законот за прекршоците е утврдено дека кога барањето за поведување прекршочна постапка го поднесува оштетениот, барањето не мора да содржи правна квалификација за прекршокот.

органи може да биде позитивен или негативен, во зависност од тоа дали спорот произлегува во однос на стварната или месната надлежност за постапување во конкретен прекршочен случај. Така, судирот на надлежноста може да настане како: 1) позитивен – кога судот и прекршочниот орган го присвојуваат правото да постапуваат во одреден прекршочен предмет, или 2) негативен – кога судот и прекршочниот орган го одбиваат тоа право и должност. Притоа, за остранување на негативните последици од судирот, во Законот за прекршоците е утврдено дека за тој спор ќе одлучува судот надлежен за одлучување по управен спор²⁷.

Според досегашното искуство на прекршочните органи во однос на ова прашање, може да се утврди дека многу малку се појавувале спорови за судир на надлежноста, односно само кај два прекршочни органи имало судир со судовите, и тоа за мал број прекршочни предмети²⁸.

Оттаму, се препорачува прекршочните органи и понатаму доследно да ги применуваат и интерпретираат материјалните закони, за да може да се отстрани појавувањето на евентуалните судири на надлежностите со судовите, а со цел да се намали нивното штетно влијание врз правната сигурност, како и врз правата на сторителот.

2.3. ОДЛУКА ПО БАРАЊЕТО ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПРЕКРШОЧНА ПОСТАПКА

Прекршочниот орган има обврска во рок од 30 дена по приемот на барањето за поведување прекршочна постапка да утврди дали постојат законски услови за спроведување на прекршочната постапка и да донесе одлука за прекршок, односно да поднесе барање за поведување прекршочна постапка до надлежниот суд, ако постапката не е во негова надлежност²⁹. Законските услови за неспроведување на прекршочната постапка се поединечно наброени

27 Член 55 од Законот за прекршоците.

28 Министерството за транспорт и врски само во 2009 година имало судир на надлежноста со основните судови во 40 предмети, а Управата за јавни приходи во 2009 година и во 2010 година имала по еден случај.

29 Член 61 од Законот за прекршоците.

во Законот за прекршоците³⁰, при што прекршочниот орган е должен писмено да го извести подносителот за неговата одлука, како и за причините за таквата одлука. Овој дел од постапката е во функција на определување на насоката во која ќе се движи прекршочниот орган при конкретното одлучување за сторениот прекршок.

Прекршочните органи, по правило, донесуваат одлука за прекршок за сите поведени прекршочни постапки³¹. Меѓутоа, има и прекршочен орган кој не донел одлука за прекршок за голем дел од поднесените барања за поведување прекршочна постапка³². Друг прекршочен орган, пак, немал податоци за тоа за колку од поведените предмети не е донесена одлука за прекршок или не е поднесено барање за поведување прекршочна постапка до надлежниот суд, бидејќи не ги спроведувал истите³³, што упатува на фактот дека недоволно се познаваат правилата за водење на прекршочната постапка.

Затоа, се препорачува прекршочните органи во целост и објективно да ги проценуваат законските услови за спроведување на прекршочната постапка кои се од суштинско значење за понатамошното одлучување за прекршочната одговорност на сторителот. Тоа ќе придонесе за поправично и поефикасно применување на Законот за прекршоците од страна на прекршочните органи и ќе ги зголеми можностите за заштита на правата на сторителот во прекршочната постапка. Исто така, правилното применување на овие правила е значајно и за обезбедувањето правна сигурност и правна заштита во секој дел од постапката, особено ако оштетениот во иднина се јавува и како подносител на барањето за поведување прекршочна постапка.

30 Во членот 84 став (2) од Законот за прекршоците е утврдено дека не постојат услови за поведување прекршочна постапка кога: 1) дејствието опишано во барањето не е прекршок; 2) постојат основи што ја исклучуваат одговорноста за прекршок; 3) настапила застареност за поведување на прекршочната постапка; 4) барањето го поднел неовластен подносител, односно лице; 5) постојат други законски причини поради кои не може да се поведе прекршочна постапка; 6) барањето не е поткрепено со докази за сторен прекршок, и 7) барањето не ги содржи потребните податоци од членот 81 на овој закон.

31 Народна банка на Република Македонија, Комисија за заштита на конкуренцијата, Министерство за култура.

32 Во Царинската управа во 2009 година биле понесени 1.534 барања, од кои за 1.014 предмети (66%) не била донесена одлука; во 2010 година биле понесени 1.184 барања, од кои за 904 предмети (76%) не била донесена одлука; во првото полугодие од 2011 година биле понесени 520 барања, од кои за 420 предмети (81%) не била донесена одлука.

33 Министерство за животна средина и просторно планирање.

2.4. ПОСТАПКА ЗА ПОРАМНУВАЊЕ

Еден од новитетите во Законот за прекршоците е водењето постапка за порамнување, која има за цел проактивно вклучување на сторителите во отстранувањето на штетните последици од сторениот прекршок и евентуално спречување за повторно правење прекршоци³⁴. Во постапката за порамнување особено доаѓа до израз давањето согласност од страна на сторителот за плаќање на глобата, односно да се плати само половина од изречената глоба, со што се поттикнува консензуалното решавање на прекршочната постапка³⁵. Притоа, и во оваа постапка прекршочниот орган мора целосно да ги почитува правата на сторителот, бидејќи само на таков начин може да се препознае превентивната функција на Законот за прекршоците.

Прекршочните органи масовно ја применувале постапката за порамнување и огромен број прекршочни предмети биле завршени со оваа постапка³⁶. Во однос на искористувањето на законската можност Комисијата за одлучување по прекршок да ја спроведе постапката за порамнување, некои прекршочни органи наведуваат дека нивната комисија не е надлежна за водење на таа постапка³⁷. Друг прекршочен орган, пак, одговорил дека неговата комисија за одлучување по прекршок нема податоци, бидејќи органите кои се надлежни за поведување прекршочна постапка (државните инспектори за животна средина, овластените инспектори за животна средина на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, овластените комунални инспектори и полициските службеници) биле должни на сторителот да му предложат постапка за порамнување³⁸, а трет прекршочен орган ја применил оваа законска можност и преку Комисијата завршил одреден број прекршочни предмети³⁹. Исто така,

34 Член 46, 47 и 49 од Законот за прекршоците.

35 Член 49 став (4) од Законот за прекршоците.

36 Во Царинската управа во 2009 година биле завршени 3.262 предмети, во 2010 година биле завршени 2.333 предмети, а во првата половина од 2011 година 761 предмет; Во Управата за јавни приходи во 2009 година биле завршени 520 предмети, во 2010 година биле завршени 1,341 предмет, а во првата половина од 2011 година 417 предмети; Во Народна банка на Република Македонија во 2009 година биле завршени 288 предмети, во 2010 година биле завршени 104 предмети, а во првата половина од 2011 година 33 предмети.

37 Министерство за транспорт и врски и Министерство за култура.

38 Министерство за животна средина и просторно планирање.

39 Во Царинската управа во 2009 година биле завршени 107 предмети, во 2010 година биле завршени 142 предмети, а во првата половина од 2011 година 104 предмети.

различен е пристапот на прекршочните органи во однос на враќањето на барањата за поведување прекршочна постапка од страна на Комисијата за одлучување по прекршок, заради спроведување на постапката за порамнување. Имено, еден прекршочен орган со решение го отфрла барањето за поведување прекршочна постапка доколку не е спроведена постапката за порамнување⁴⁰, друг пак не води таква евиденција, иако постои предмети што биле вратени поради ваквиот недостаток⁴¹, трети прекршочни органи ја искористиле законската можност за враќање на барањата за поведување прекршочна постапка до нивните подносител, заради неуредно спроведена постапка на порамнување⁴².

Тргувајќи од ваквата состојба во областа на спроведувањето на постапката за порамнување, се препорачува прекршочните органи доследно да ги применуваат правилата за водење на оваа постапка кои се утврдени во Законот за прекршоците, со цел да се надминат различните приоди и непознавања на оваа проблематика кои можат да имаат негативни последици врз правата на сторителот. Тоа особено се однесува на работењето на Комисијата за одлучување по прекршок, која мора по службена должност да внимава за спроведените дејствија во постапката за порамнување. Покрај ова, ќе треба да се преоцени и една друга димензија на постапката за порамнување што се појавува во практиката, а тоа е нејзиното избегнување од страна на сторителот, со цел да се изрече опомена со што ќе се заобиколат правилата за водење на прекршочната постапка. Воедно, прекршочните органи мора да воспостават јасна и точна евиденција за спроведените постапки на порамнување, за да може објективно да се оценува нивната работа во однос на ефикасното завршување на прекршочните предмети.

2.5. ПОСТАПКА ЗА ПОСРЕДУВАЊЕ

Друга постапка со која се промовира консензуалното решавање на прекршочната постапка е посредувањето и тоа за одредени

40 Министерство за транспорт и врски.

41 Министерство за животна средина и просторно планирање.

42 Во Царинската управа во 2009 година биле вратени 20 барања, во 2010 година биле вратени 15 барања, а во првата половина од 2011 година биле вратени 30 барања; Во Управата за јавни приходи во 2009 година биле вратени 87 барања, во 2010 година биле вратени 17 барања, а во првата половина од 2011 година било вратено 1 барање.

прекршоци кога тоа е определено со материјалниот закон⁴³. За оваа постапка е карактеристично тоа што медијацијата ја води посебна комисија за посредување во рамките на прекршочниот орган, при што таа завршува со постигнување согласност на двете страни кои се вклучени во прекршочната постапка. Притоа, во спогодбата што се склучува со сторителот на прекршокот се утврдуваат неговите обврски, а особено: висината и начинот на плаќање на глобата, која може да биде намалена за една половина; висината и начинот на плаќање на другите давачки и трошоци или мерките што треба да ги преземе сторителот за да ги отстрани последиците од прекршокот.

Во практиката е симптоматично тоа што постапката за посредување не се применува многу често од страна на прекршочните органи, односно нејзиното определување со материјалните закони не е зачестена појава. Исто така, во областите каде што е предвидена постапката за посредување, прекршочните органи ја спроведуваат само за мал број прекршочни предмети во текот на една година⁴⁴ или пак воопшто не ја спроведуваат⁴⁵.

Според тоа, се препорачува прекршочните органи да посветат поголемо внимание на одредбите од Законот за прекршоците што се однесуваат на постапката за посредување, заради афирмирање на потребата од постигнување заедничка согласност меѓу сторителите на прекршоците и прекршочните органи за остранување на штетните последици од сторениот прекршок и спречување на појавата на повторно правење прекршоци. Воедно, со практикувањето на постапката за посредување ќе се овозможи поефикасно, поекономично и побрзо завршување на прекршочните предмети, со што ќе се рационализира, односно ќе се избегне водењето на прекршочната постапка пред прекршочниот орган.

43 Член 51 од Законот за прекршоците.

44 Во Народна банка на Република Македонија во 2009 година биле завршени 27 постапки, во 2010 година биле завршени 18 постапки, а во првата половина од 2011 година 30 постапки; Во Државниот пазарен инспекторат во 2009 година биле завршени 67 постапки, а во 2010 година биле завршени 8 постапки;

Во Министерство за животна средина и просторно планирање во 2009 година не биле спроведени постапки, во 2010 година биле завршени 2 постапки, а во првата половина од 2011 година биле завршени 4 постапки.

45 Комисија за хартии од вредност.

2.6. ОДЛУКИ ЗА ПРЕКРШОК

Прв индикатор со кој се мери ефикасноста на прекршочните органи е колку прекршочни постапки во текот на една година биле поведени и колку одлуки за прекршок биле донесени во таа година. Тој индикатор е еден од основните показатели преку кој може да се анализираат и другите позитивни или негативни импликации во процесот на одлучување на прекршочните органи.

Од досегашното работење на прекршочните органи може да се забележи дека органите кои имаат мал проток на прекршочни предмети во текот на една година, донеле одлуки за прекршок за речиси сите поведени постапки⁴⁶. Просекот, пак, во однос на поведените постапки и донесените одлуки за прекршок кај прекршочните органи кои имаат огромен број прекршочни предмети во текот на една година, се движи од 34% до 96%⁴⁷. Се препорачува прекршочните органи да водат прецизна и ажурна евиденција и статистика за овие процеси, за да се создаде солидна основа за оценка на работата на органите. Ваквите податоци, во корелација со другите параметри, можат да дадат јасна слика за состојбите со постапувањето по прекршочните предмети од аспект на ефикасното спроведување на Законот за прекршоците. Особено е важно што кај прекршочните органи можат да се забележат одредени неусогласености во податоците што ги внесуваат во своите евиденции за водените прекршочни постапки во текот на одреден временски период.

2.7. ВРЕМЕТРАЕЊЕ НА ПРЕКРШОЧНАТА ПОСТАПКА

Едно од главните обележја на Законот за прекршоците е воведувањето итна и брза прекршочна постапка којашто треба да се води од страна на прекршочниот орган, со цел поефикасно и поекономично завршување на прекршочните предмети и напуштање на претходната практика за одолжување на постапката до целосно застарување на прекршочното гонење. Законот за прекршоците го овозможува тоа преку одредување кратки рокови во однос на одлучувањето по барањето за поведување прекршочна постапка, како и за самото донесување на одлуката за прекршок⁴⁸. И покрај ваквата

46 Народна банка на Република Македонија, Министерство за култура, Комисија за заштита на конкуренцијата.

47 Министерство за транспорт и врски, Управа за јавни приходи, Царинска управа, Министерство за животна средина и просторно планирање.

48 Член 61, 62 и 63 од Законот за прекршоците.

општа определба, Законот за прекршоците дозволува прекршочната постапка да нема карактер на итна постапка, но само за определени случаи утврдени со закон.

При примената на овие одредби од Законот за прекршоците, различните прекршочните органи, во зависност од областите во коишто одлучуваат, со различна динамика ги преземаат дејствијата и ги завршуваат прекршочните постапки. Од одговорите добиени од прекршочните органи може да се констатира дека повеќето органи се потрудиле да ги презентираат реалните временски периоди во кои ги завршиле прекршочните постапки, имајќи ги предвид податоците со кои располагаат во своите евиденции за прекршочните предмети. Но, има и исклучоци, како што е случај со податоците од Управата за јавни приходи или со одговорите од Министерството за транспорт и врски, каде што е наведено дека речиси сите постапки се завршени во законските рокови. Од одговорите на прекршочните органи може да се утврди и дека поведените прекршочни постапки во просек траеле максимум шест месеци, а одлучувањето по барањето за поведување прекршочна постапка во просек траело најмногу до 60 дена, што е двојно повеќе од законски предвидениот рок. Исклучок од оваа динамика претставува постапувањето на Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија, каде што во одговорите е наведено дека прекршочните постапки во 2009 година во просек траеле 362 дена, во 2010 година – 201 ден, а за првото полугодие од 2011 година немаат податоци, бидејќи не донеле ниту една одлука за прекршок поради неекспираност на Комисијата за одлучување по прекршок. Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија, односно Комисијата за одлучување по прекршок, постапувала по добиените барања за поведување прекршочна постапка во просек за 139 дена (2009), за 84 дена (2010), а во првото полугодие од 2011 година за 92 дена.

Имајќи го предвид различното времетраење на преземените дејствија во прекршочната постапка и нејзиното завршување се препорачува прекршочните органи да извршат одредена „специјализација“ на членовите на Комисијата за одлучување по прекршок, односно да започнат со постапно ослободување на членовите на Комисијата од извршување на други работни задачи, за тие да можат да се насочат само на примарните работни активности што се однесуваат на постапувањето по прекршочните предмети. Притоа, прекршочните органи мора континуирано да ги зголемуваат стручните и професионалните капацитети на

членовите на Комисијата за одлучување по прекршок, за да можат порационално и поефикасно да донесуваат одлуки за поведените прекршочни постапки, во рамките на утврдените рокови во Законот за прекршоците.

2.8. ОПОМЕНА

Опомената е вид прекршочна санкција што може да им се изрече на сторителите на прекршоци во случај кога се работи за полесни прекршоци. Опомената има карактер на мерка што го предупредува сторителот дека доколку продолжи да прави други прекршоци, спрема него можат да бидат применети и построги прекршочни санкции. Тоа предупредување има за цел да му даде хумана димензија на водењето на прекршочната постапка и да ги зголеми можностите за индивидуализација тогаш кога е можно да се очекува дека самото предупредување доволно ќе влијае на сторителот за тој да не прави други прекршоци. Притоа, во Законот за прекршоците се јасно дефинирани условите кога може да се изрече опомена од страна на прекршочниот орган, во зависност од околностите под кои е сторен прекршокот или во зависност од однесувањето на сторителот на прекршокот во конкретниот случај⁴⁹. Во врска со законските услови за изрекување на опомената како прекршочна санкција, прекршочниот орган има главна улога за нивното оценување во секој поединечен случај, односно за утврдување на конкретната фактичка состојба којашто е потребна за констатирање на прекршочната одговорност на сторителот.

Во практиката може да се забележат две крајности при изрекувањето на опомената од страна на прекршочните органи: кај прекршочните органи кои донесуваат голем број одлуки за прекршок во текот на една година, просекот на изречени опомени годишно е многу низок и се движи од 0,14% до 10%⁵⁰, додека кај прекршочните органи кои донесуваат мал број одлуки за прекршок во текот на една година, просекот на изречени опомени се движи над 20%⁵¹. Но, има и прекршочен орган кој во текот на една година (2010) изрекол повеќе опомени од вкупно донесените одлуки за прекршок во текот на таа

49 Членот 65 во корелација со членот 19 од Законот за прекршоците.

50 Управа за јавни приходи, Министерство за транспорт и врски, Царинска управа.

51 Народна банка на Република Македонија, Министерство за култура.

година⁵². Во овој случај, најверојатно, станува збор за неажурност во евидентирањето на случаите од страна на самиот орган.

Од ваквата состојба може да се заклучи дека прекршочните органи со различна перцепција ѝ пристапуваат на примената на опомената како прекршочна санкција, со што повеќе доаѓа до израз репресивниот карактер на Законот за прекршоците. Поради тоа, се препорачува прекршочните органи да му посветат поголемо внимание на превентивното дејствување при оценувањето на доказите, со цел да се избалансираат ефектите коишто можат да влијаат позитивно врз сторителот, доколку се изрече само опомена за сторениот прекршок. Тоа ќе биде функционално доколку со опомената се постигнуваат целите на казнувањето, односно ако сторителот во иднина веќе нема да врши прекршоци.

2.9. СУДСКА ЗАШТИТА

Со Законот за прекршоците е обезбедена судска заштита против одлуката за прекршок што ја донел прекршочниот орган, односно против истата може да се поднесе тужба за поведување управен спор пред Управниот суд на Република Македонија. Притоа, во Законот за прекршоците поединечно се наброени причините за оспорување на одлуката за прекршок што ја донел прекршочниот орган и рокот во кој може да се поднесе тужба до Управниот суд на Република Македонија⁵³.

Во тој контекст, искуството на прекршочните органи при постапувањето по поднесените тужби за поведување управен спор е различно, во зависност од нивната бројност и динамиката со која се одлучува пониво од странана Управниот суд на Република Македонија⁵⁴. Имено, во некои прекршочни органи во периодот од 2009, па заклучно со првото полугодие од 2011 година, не била донесена ниту една одлука од страна на Управниот суд на Република Македонија⁵⁵ по поднесена тужба за поведување управен спор. За еден прекршочен

52 Министерство за животна средина и просторно планирање.

53 Член 67, 68 и 69 од Законот за прекршоците.

54 Податоците за одлучувањето по поднесените тужби за поведување управен спор наведени во овој дел, се добиени од евиденциите на прекршочните органи.

55 Народна банка на Република Македонија (биле поднесени 28 тужби), Комисија за хартии од вредност на Република Македонија (биле поднесени 17 тужби).

орган немало поднесени тужби⁵⁶, а за друг прекршочен орган речиси за сите поднесени тужби било одлучено од страна на Управниот суд на Република Македонија⁵⁷. Меѓутоа, за прекршочните органи каде што има голема зачестеност на донесени одлуки за прекршок, а против кои биле поднесени тужби за поведување управен спор, темпото на одлучување на Управниот суд на Република Македонија се движело од 12% до 78% решени тужби⁵⁸.

Тргувајќи од оваа состојба во однос на постапувањето на Управниот суд на Република Македонија, се препорачува во Законот за прекршоците да се утврди рок, односно период, во кој треба да се одлучува по поднесената тужба за поведување управен спор од страна на Управниот суд, со цел да се зголеми неговата ефикасност во решавањето на прекршочните предмети и да се отстрани досегашното натрупување на нерешени предмети, со што се создава одредена несигурност во правниот промет. Ова временско определување на постапувањето на Управниот суд на Република Македонија треба да биде во насока на порационално спроведување на новите решенија утврдени во Законот за управните спорови⁵⁹, кои имаат импликации врз оспорените акти на прекршочните органи донесени во прекршочната постапка.

2.10. ИЗВРШУВАЊЕ НА ОДЛУКИТЕ ЗА ПРЕКРШОК

Во Законот за прекршоците генерално е уреден начинот на извршување на правосилните и извршните одлуки за прекршок изречени во прекршочната постапка⁶⁰. Во тие рамки, а со цел да се поедностави и да се забрза постапката за наплата на глобите, од 1 ноември 2010 година Управата за јавни приходи го презеде управувањето во врска со извршувањето на наплатата на глобите и трошоците изречени во прекршочната постапка од Државното

56 Министерство за култура.

57 Министерство за животна средина и просторно планирање.

58 Министерство за транспорт и врски 78% (64 поднесени тужби, 50 донесени одлуки); Управа за јавни приходи 12% за 2009 година (79 поднесени тужби, 10 донесени одлуки) итн.

59 Член 18-в, 39 и од 42-а до 42-е од Законот за управните спорови, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06 и 150/10.

60 Член 148 од Законот за прекршоците.

правобранителство на Република Македонија, кое предметите за извршување ги доставуваше кај извршител⁶¹.

Според доставените податоци од страна на прекршочните органи, сè уште нема сигнали за подобрување на ефикасноста при наплатата на глобите изречени во прекршочната постапка. Имено, интересен е фактот дека во текот на 2011 година од страна на Комисијата за одлучување по прекршок при Министерството за транспорт и врски до Управата за јавни приходи биле испратени 3.799 решенија, за кои немале добиено ниту едно известување дали биле извршени. Исто така, состојбата кај другите прекршочни органи во однос на извршувањето на одлуките за прекршок изречени во прекршочната постапка не е подобрена, и покрај законската обврска за нивно проследување до Управата за јавни приходи заради натамошно постапување по прекршочните предмети кои претходно биле доставени до Државното правобранителство на Република Македонија⁶². Меѓутоа, загрижува и фактот дека Комисијата за одлучување по прекршок при Министерството за животна средина и просторно планирање не располага со информации за процесот на извршување на одлуките за прекршок, и покрај тоа што како прекршочен орган има законска обврска да ги доставува тие одлуки до Управата за јавни приходи⁶³, како и да ја следи нивната реализација.

Оттука, за да се намалат „хроничните“ проблеми со наплатата на глобите изречени во прекршочната постапка, се препорачува да се процени можноста во Законот за прекршоците да се предвидат подолги рокови за застареност на извршувањето на изречените прекршочни санкции (глоби), што би довело до зголемување на ефикасноста во нивната наплата⁶⁴. Воедно, прекршочните органи мора да се задолжат да водат евиденција во однос на одлуките за

61 Член 4 ставови 4 и 5 од Законот за Управата за јавни приходи, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 81/05, 81/08, 105/09 и 145/10, во корелација со членот 2 став 3 и 4 од Законот за даночната постапка, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/06, 88/08, 159/08, 105/09, 133/09, 145/10, 171/10 и 53/11.

62 Царинска управа, Комисија за хартии од вредност на Република Македонија, Народна банка на Република Македонија и други.

63 Членот 4 став 4 и 5 од Законот за Управата за јавни приходи, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 81/05, 81/08, 105/09 и 145/10, во корелација со членот 2 став 3 и 4 од Законот за даночната постапка, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 13/06, 88/08, 159/08, 105/09, 133/09, 145/10, 171/10 и 53/11.

64 Стр. 25 и 26 од Анализата на примената на Законот за прекршоци од страна на одредени државни органи.

прекршок што се испратени на извршување, како и евиденција за нивната завршена реализација, со што ќе се овозможи пообјективен увид во процесот на присилно извршување на одлуките.

2.11. ЗАСТАРЕНОСТ

Во овој дел застареноста се разгледува од аспект на застареноста на прекршочното гонење на сторителот на прекршокот, односно застареноста на поведувањето и водењето на прекршочната постапка. Во Законот за прекршоците се дефинирани роковите за релативна и апсолутна застареност и можностите за определување на подолги рокови на застареност, како и прашањата за мирување и прекинување на застарувањето⁶⁵. Во однос на рокот за релативната и апсолутната застареност, со последните промени во Законот за прекршоците истиот се продолжи од една на три години, односно од две на шест години, со што се зголеми и периодот на прекршочното гонење на сторителот на прекршокот.

Меѓутоа, се поставува прашањето дали ова продолжување има за цел, од една страна, да го маскира неефикасното работење на прекршочните органи, а од друга страна да ја прикрие нестручноста на членовите на Комисијата за одлучување по прекршок. Инаку, од одговорите на прекршочните органи не може да се добие комплетно јасна слика за состојбата со застареноста на прекршочното гонење, особено затоа што таа застареност, според добиените податоци, генерално зависи од бројноста на прекршочните предмети со кои се судираат нивните комисии за одлучување по прекршок во текот на една година. Така, доколку имало мало движење на прекршочни предмети, мал е и процентот на застарени предмети⁶⁶ и обратно, ако имало поголемо движење на предмети, тогаш процентот е поголем⁶⁷. Но, интересен е и фактот што Комисија за одлучување по прекршок во Министерството за транспорт и врски постапувала навремено и без одлагање, во согласност со утврдените законски рокови, и во периодот од 2009 до првото полугодие од 2011 година немало поднесени барања за поведување прекршочна постапка за кои настапила застареност, иако протокот на прекршочни предмети во овој период е 37.854 предмети, од кои биле решени само 34%. Исто така, во Управата за јавни приходи била констатирана застареност

65 Член 42 од Законот за прекршоците.

66 Комисија за хартии од вредност, Народна банка на Република Македонија.

67 Царинска управа, Управа за јавни приходи.

за 3.000–4.000 предмети кои биле дел од постапката за преземање на предметите од судовите. Но, притоа, во евиденциите на другите прекршочни органи недостигаат вакви податоци за застареност на прекршочните предмети кои потекнуваат од судовите.

Тргувајќи одовие состојби во врска со застареноста, се препорачува прекршочните органи да не ги користат докрај зголемените рокови за релативната и апсолутната застареност, односно да не западнат во уште покомотно однесување со прекршочните предмети, што би имало негативно влијание врз прекршочното гонење на сторителите. Ова мора да се има предвид затоа што со ваквото однесување на прекршочните органи би се нарушило и начелото за итност на постапката, односно нивната обврска да настојуваат постапката да ја спроведат без одолжување. Покрај ова, прекршочните органи задолжително мора да воспостават јасна и точна евиденција за застареноста на прекршочните предмети, за да може правилно да се оценува нивната ефикасност во постапувањето по прекршочните предмети.

3. НАСОКИ

Врз основана на одите и констатираните состојби кај прекршочните органи, се даваат следниве насоки:

- ▶ континуирано оценување и анализирање на состојбите во сферата на прекршоците, со цел објективно да се определат условите во кои се води прекршочната постапка и се изрекуваат прекршочните санкции;
- ▶ зголемување на професионалноста, непристрасноста и стручноста на членовите на комисиите за одлучување по прекршок, со цел да се овозможи правилна примена на одредбите од Законот за прекршоците;
- ▶ обезбедување самостојност и независност на посебните организациони единици за водење прекршочна постапка, заради постигнување неутралност при утврдувањето на прекршочната одговорност на сторителот;
- ▶ постојана едукација на членовите на комисиите за одлучување по прекршок, заради подобрување на нивните способности за водење на прекршочната постапка;
- ▶ донесување и применување на деловник за начинот на работа на комисиите за одлучување по прекршок, заради полесно, поефективно и поефикасно организирање на активностите при водењето на прекршочната постапка;
- ▶ правилно спроведување на постапката за порамнување, за да не дојде до нарушување на правата на сторителот при добивањето согласност за отстранување на штетните последици од сторениот прекршок;

- ▶ почесто применување на постапката за посредување во насока на актуализирање на медијативното дејствување на прекршочниот орган во процесот на утврдување на прекршочната одговорност на сторителот;
- ▶ ажурност во евидентирањето и водењето на статистиката за прекршочните предмети, заради правилно вреднување на состојбите во областа на прекршоците и елиминирање на селективниот пристап во евидентирањето на предметите;
- ▶ промовирање на опомената како превентивна мерка којашто има улога на предупредување на сторителот за можноста кон него да бидат применети построги прекршочни санкции доколку во иднина продолжи да прави други прекршоци;
- ▶ специјализирање на членовите на комисиите за одлучување по прекршок и нивно ориентирање кон постапување по прекршочните предмети заради поголема објективност во водењето на прекршочната постапка и заштита на правата на сторителот;
- ▶ избегнување на „лежерното“ однесување со прекршочните предмети, односно спроведување на прекршочната постапка без одолжување, со цел доследно да се применат основните начела во прекршочната постапка.

4. АНЕКС

**Листа на прашања кои во согласност со
Законот за слободен пристап до информации
од јавен карактер беа доставени до
14 органи на државна управа**

Листа на прашања кои во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер беа доставени до четирнаесет органи на државна управа¹.

1. Фотокопија од анализата – проценката на влијанието за областите во кои е потребна прекршочна постапка да води и прекршочна санкција да изрекува XXXXXX² како прекршочен орган.
2. Кои се причините и целите за стекнување својство на прекршочен орган, односно за формирање Комисија за одлучување по прекршоци?
3. Дали XXXXXX имаше планирано и обезбедено финансиски средства и човекови ресурси за формирање Комисија за одлучување по прекршоци?
4. На кој начин е определена кадровската структура на Комисијата за одлучување по прекршоци (во смисла на член 59 став 2 од Законот за прекршоците)?
5. Дали членовите на Комисијата за одлучување по прекршоците претходно имале работно искуство во областа на Прекршоците?
6. Дали членовите на Комисијата за одлучување по прекршоци извршуваат и други работни задачи во XXXXXX во согласност со актот за систематизација на работните места и копија од актот за систематизација?
7. Дали е формирана посебна организациона единица за водење прекршочна постапка?

1 Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за култура, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за транспорт и врски, Државниот пазарен инспекторат, Управата за јавни приходи, Царинската управа, Управата за заштита на културното наследство, Агенцијата за супервизија на осигурувањето, Комисијата за хартии од вредност, Народна банка на Република Македонија, Агенцијата за супервизија на капитално финансираното пензиско осигурување и Комисијата за заштита на конкуренцијата.

2 Се мисли на органот на државна управа до кого е доставено барањето.

- 8. Фотокопија од програмата за континуирана обука на членовите на Комисијата за одлучување по прекршоци.
9. Фотокопија од актот (деловник, правилник или друг акт) со кој се уредува начинот на работа на Комисијата за одлучување по прекршоци.
10. На кој начин е достапен – објавен актот (деловник, правилник или друг акт) со кој се уредува начинот на работење на Комисијата за одлучување по прекршоци?
11. Кои биле подносителите на барањето за поведување прекршочна постапка (одделно за секој субјект според член 60 став 1 од Законот за прекршоците) во текот на една година на ниво на Република Македонија во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршоци (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
12. Колку предмети за судир на надлежност (суд v.s. прекршочен орган) се поведени во текот на една година на ниво на Република Македонија во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршоци (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
13. За колку од поведените предмети не се донесени одлуки за прекршок или не е поднесено барање за поведување прекршочна постапка до надлежен суд во текот на една година на ниво на Република Македонија во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршоци (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
14. Колку постапки на ниво на Република Македонија се завршени преку постапка за порамнување (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?

15. Колку постапки на ниво на Република Македонија се завршени преку постапка за порамнување од страна на секоја Комисија за одлучување по прекршок (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
16. Колку барања за поведување прекршочна постапка на ниво на Република Македонија се вратени од страна на секоја Комисија за одлучување по прекршок заради спроведување на постапка за порамнување (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
17. Колку постапки на ниво на Република Македонија се завршени преку постапка за посредување (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
18. Колку прекршочни постапки на ниво на Република Македонија се поведени во секоја година одделно и во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршок одделно при XXXXXX и врз основа на кој закон-и со кои се предвидени прекршоците е предвидена постапката (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
19. Колку дена во просек траеле поведените прекршочни постапки на ниво на Република Македонија во секоја година одделно и во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршок одделно при XXXXXX (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
20. Колку одлуки за прекршок на ниво на Република Македонија се донесени секоја година одделно и во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршок при XXXXXX и врз основа на кој закон-и се предвидени прекршоците (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?



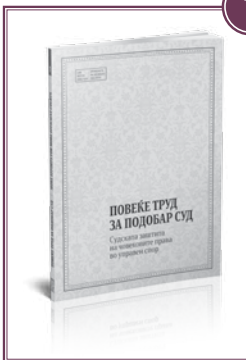


21. Колку опомени се изречени во текот на една година на ниво на Република Македонија во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршок (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
22. За колку од донесените одлуки за прекршок на ниво на Република Македонија е поднесена тужба за поведување управен спор од страна на лицата на кои им била изречена санкција (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
23. Колку предмети се решени од страна на Управниот суд на Република Македонија во однос на поднесените тужби за поведување управен спор (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
24. Колку од одлуките за прекршок на ниво на Република Македонија се извршени во рамките на секоја Комисија за одлучување по прекршок при XXXXXX (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
25. За колку прекршочни постапки настапила застареност пред и по формирањето на Комисијата за одлучување по прекршок на ниво на Република Македонија (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?
26. За колку дена во просек Комисијата за одлучување по прекршок постапувала по добиените барања за поведување прекршочна постапка на ниво на Република Македонија (бараната информација треба да се однесува за 2009, 2010 и првото полугодие за 2011 година)?

1

ПОВЕЌЕ ТРУД ЗА ПОДОБАР СУД

Судската заштита
на човековите права
во управен спор



MORE EFFORTS FOR MORE EFFICIENT COURTS

Court protection of
human rights in
administrative disputes

2

ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН - ПОЗИТИВНА РЕФОРМА?



MISDEMEANOR BODY - POSITIVE REFORM?

3

ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА ЗА КОМИСИЈА ВО СЕНКА

Извештај за работата на
Комисијата за заштита од
дискриминација во првата
година од нејзиното постоење



SHADOW REPORT F OR SHADOWED COMMISSION

Commission for Protection
against Discrimination's
Performance in the
First Year of Operation