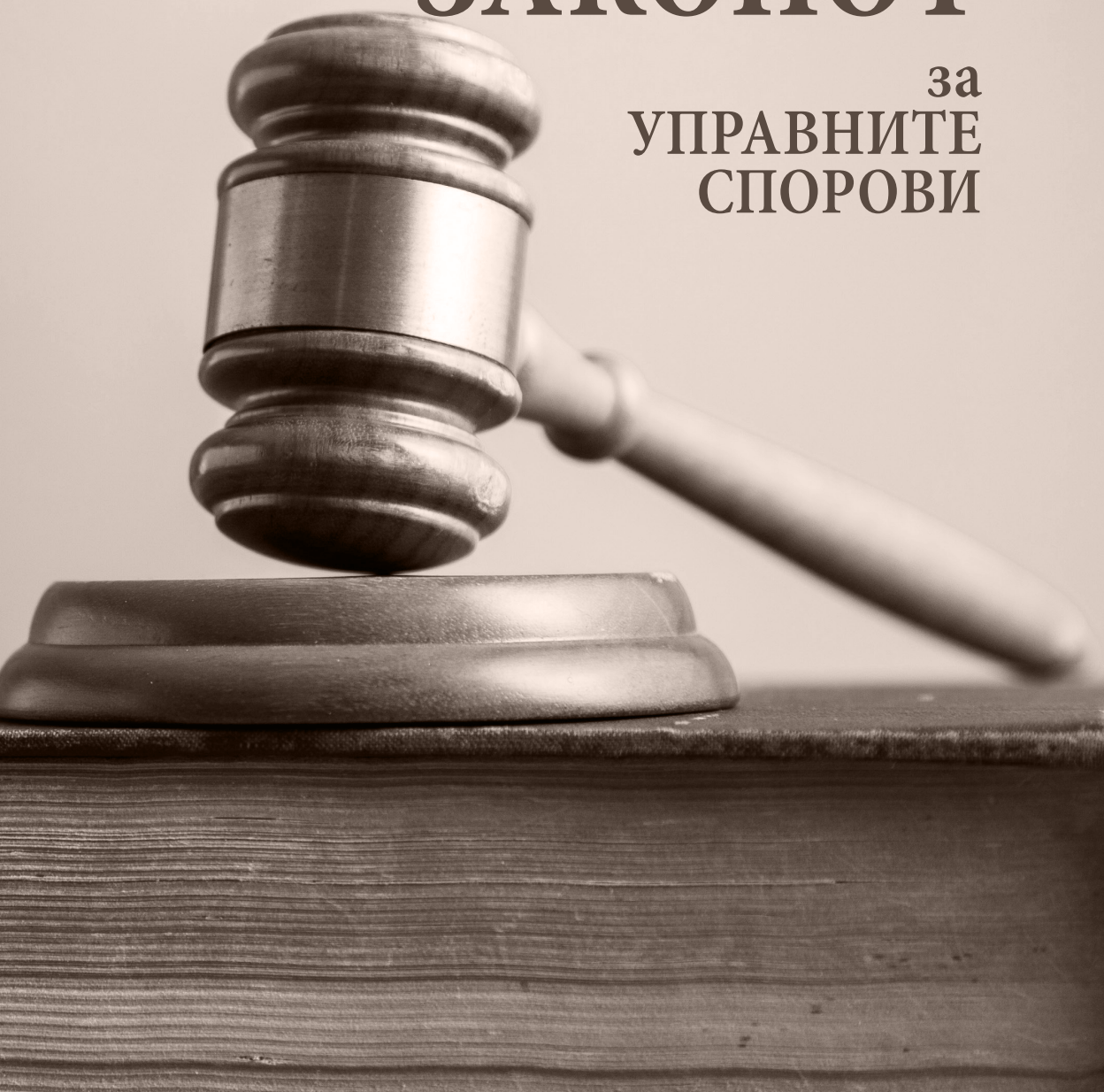


КОМЕНТАР на ЗАКОНОТ

за
УПРАВНИТЕ
СПОРОВИ



ОБСЕ

Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје


АСЈО
Академија за судии
и јавни обвинители

КОМЕНТАР НА
ЗАКОНОТ ЗА
УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

COMMENTARY TO
THE LAW ON
ADMINISTRATIVE DISPUTES

Издавач:

Мисија на ОБСЕ во Скопје

Publisher:

OSCE Mission to Skopje

Автори:

Д-р Борче Давитковски
Д-р Ана Павловска-Данева
М-р Исмета Амет
Загорка Тноковска
М-р Бурим Сејдини
Ана Герасимовска
М-р Жарко Хаџи-Зафиров

Authors:

Borche Davitkovski, PhD
Ana Pavlovska- Daneva, PhD
Ismeta Amet, LLM
Zagorka Tnokovska
Burim Sejdini, LLM
Ana Gerasimovska
Zharko Hadji-Zafirov, LLM

Уредничка:

Д-р Ана Павловска-Данева

Editor:

Ana Pavlovska-Daneva, PhD

Лектура:

„БесТел“

Proofreading:

“BesTel”

Дизајн:

Полиестердеј, Скопје, 2022

Design:

Polyesterday, Skopje, 2022

Материјалите во оваа публикација се само за референца. Иако ОБСЕ вложи максимално внимание во нејзината подготовка, не презема никаква одговорност за точноста и комплетноста на сите информации, упатства и совети изнесени или за какви било печатни грешки. Содржината на оваа публикација, ставовите, мислењата, наодите, толкувањата и заклучоците изнесени во неа не мора да ја одразуваат официјалната политика или позиција на ОБСЕ. Поради овие причини, не може да се покренат никакви барања против ОБСЕ во однос на потенцијалните последици од веродостојноста на информациите или заклучоците содржани во оваа публикација.

ISBN: 978-92-9271-024-8



Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје

СОДРЖИНА

ВОВЕДНО ОБРАЌАЊЕ	7
Краток историјат на управниот спор	7
Причини за донесување нов Закон за управните спорови	9
Употребна вредност на Коментарот на Законот за управните спорови	10
1. ОСНОВНИ ОДРЕДБИ	15
Предмет на законот	15
Цел на законот	21
Предмет на управниот спор	24
Дефиниции	43
Враќање ствари како предмет на управен спор	53
Исклучоци кога не може да се води управен спор	54
2. ОСНОВНИ НАЧЕЛА	57
Начело на законитост	57
Начело на сослушување на странките	59
Начело на усна расправа	60
Начело на контрадикторност и пропорционалност	62
Начело на ефикасност	66
Обврска за соработка со судот	67
Задолжителност на судските одлуки	68
Соодветна примена на одредбите од други прописи	70
3. ОРГАНИЗАЦИЈА И СОСТАВ НА СУДОТ	72
4. СТРАНКИ ВО УПРАВЕН СПОР	79
Тужител	79

Тужител во управен спор кој нема својство на правно лице	81
Тужен	83
Заинтересирано лице	85
5. ПОВЕДУВАЊЕ УПРАВЕН СПОР	88
Причини за тужба	88
Содржина на тужбата	94
Рок за поднесување тужба	98
Поднесување на тужбата до судот	101
Одложно дејство на тужбата	104
6. ВРЕМЕНИ МЕРКИ	106
7. ПОСТАПУВАЊЕ НА СУДОТ ПО ТУЖБАТА	110
Постапување на судот по примањето на тужбата	110
Оцена на уредноста на тужбата	110
Оцена на претпоставките за водење управен спор	112
Доставување на тужбата	114
Наводи во тужбата и одговорот на тужба	118
Одлучување по тужбеното барање	119
Обврска на јавниот орган за доставување документи и податоци	123
8. РАСПРАВА	125
Закажување расправа	125
Одлучување во спорот без расправа	126
Јавност на расправата	130
Тек на расправата	131
Повлекување на тужбата	134
Донесување друг управен акт од страна на јавниот орган	137
Претходно прашање	138
Прекинување на постапката поради претходно прашање	140
Рок за поведување постапка пред надлежниот суд односно друг орган за претходното прашање	142

Продолжување на прекинатата постапка	143
Прекин на постапката во други случаи	143
Запирање на постапката	145
9. МОДЕЛ ПОСТАПКА	147
Одлучување по прекинатите постапки	150
10. ПОДНЕСОЦИ	152
11. ДОСТАВА	155
12. РОКОВИ	157
Определување на роковите	157
Враќање во поранешна состојба	158
Постапување по предлогот за враќање во поранешна состојба	162
Должност на судот да ги информира странките за текот на постапката и да им овозможи увид во списите на предметот	163
Одржувањето на редот за време на расправата	165
13. СУДСКИ ОДЛУКИ	168
Пресуда	168
Одбивање на тужбеното барање	169
Усвојување на тужбеното барање	171
Одлучување по барање за надоместок на штета и враќање ствари	175
Содржина на пресудата	177
Објава на пресудата	181
Правосилност на пресудата	184
Поправање на пресудата	185
Решение	187
Судско порамнување	188
14. ПРАВНИ ЛЕКОВИ	191
14.1. Жалба како редовен правен лек	191
Жалба против пресуда	191

Причини поради кои може да се побива пресудата	196
Жалба против решение	199
Одрекување од правото на жалба и откажување од жалба	200
Содржина на жалбата	202
Поднесување жалба	204
Постапување на Управниот суд по жалбата	205
Одговор на жалба	207
Доставување на жалбата до второстепениот суд	209
Постапување на второстепениот суд по приемот на жалбата	210
Разгледување на жалбата од второстепениот суд	212
Одлуки на второстепениот суд по жалба	216
Содржина на второстепената пресуда	221
14.2. Вонреден правен лек	224
Повторување на постапката	224
Постапување на Управниот суд по барањето за повторување на постапката	231
Пресуда по барањето за повторување на постапката	232
Соодветна примена на одредбите од овој закон во постапка за повторување на постапката	233
15. ТРОШОЦИ НА УПРАВНИОТ СПОР	234
16. ИЗВРШУВАЊЕ СУДСКИ ОДЛУКИ	236
17. ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ	244

ВОВЕДНО ОБРАЌАЊЕ

Краток историјат на управниот спор

Управно-судската контрола над актите на органите на управата е практика што датира речиси сто години на овие простори.

Нејзините корени ги наоѓаме во Законот за државниот совет и за управните судови од 1922 („Службене новине“ бр. 111 од мај 1922 година), кој донесен врз основа на австрискиот закон, за првпат во поранешното Кралство на Југославија ја воведува институцијата управен спор.

Федеративна Народна Република Југославија ја продолжи традицијата на управно-судска контрола над актите на органите на управата, со носење на Законот за управни спорови од 1952 година („Службен весник“ бр. 23/52 со измени и дополнувања од 1965 година).

Во 1977 година се донесе Закон за управните спорови во Социјалистичка Федеративна Република Југославија („Службен лист на СФРЈ“ бр. 4/77 и 36/77), кој, пак, врз основа на Уставниот закон за спроведување на Уставот на Социјалистичка Република Македонија, во нашата држава се применуваше од 1991 година, па сè до 2006 година.

Првиот национален Закон за управните спорови (ЗУС) е донесен во 2006 година („Службен весник на Република Македонија¹“ бр.

1 Државата официјално го промени своето име во 2019 во согласност со Преспанскиот договор. Повеќето правни акти се создадени пред промената на името на државата и сè уште се во сила и го содржат претходното име на државата во насловите. Употребата на претходното име на државата во овој документ е поради правна прецизност.

62/2006 со измени во бр. 150/2010), а последниот или најновиот ЗУС, кој во моментот е на сила во државата, е донесен во 2019 година, а почна да се применува една година подоцна, односно на 26 мај 2020 година („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019).

Ваков кус историски осврт е неопходен во рамките на секој посериозен текст со кој се коментира кое било правно подрачје, бидејќи правниот систем што е на сила во една држава во даден момент, не може да се разбере и да се протолкува правилно доколку не се има предвид што му претходело. Оваа констатација важи за сите правни гранки, но особено за управното право, бидејќи управно-правните норми секојдневно ги уредуваат односите помеѓу граѓаните и власта во најширока смисла на зборот. Тоа, пак, директно се одразува и врз предметот, обемот и видот на управниот спор, бидејќи за разлика од минатото кога се појавуваат зачетоците на управниот спор, денес не само што драстично се зголемува бројот на предмети што потпаѓаат под управно-судска контрола, туку се менуваат и се развиваат и методите на работа на управните судии и нивните надлежности и овластувања. Истовремено, се менуваат и очекувањата на граѓаните и нивната перцепција за поимот и суштината на управниот спор, што во крајна линија доведува до промена на статусот на странките, нивните права и обврски, улогата на управното судство и, секако, до менување на процесните правила.

Причини за донесување нов Закон за управните спорови

Потребата од донесување нов ЗУС е утврдена во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година² и Акцискиот план за нејзино спроведување донесени од Владата на Република Македонија во октомври 2017 година.

Една од основните причини зошто се пристапи кон подготовка на нов текст на ЗУС беше донесувањето нов Закон за општата управна постапка (ЗОУП) во 2015 година со примена од 2016 година³. Со него се воведоа низа новини во управните постапки кои, пак, му претходат на управниот спор и се предмет на управно-судската контрола: широко дефинирање на поимот управен акт, проширување на опфатот на ЗОУП и во однос на управните дејства и управните договори, утврдување на поимот јавен орган со што драстично се проширува бројот на субјекти опфатени со ЗОУП, а следствено и со ЗУС, воведување нови процесни начела на управната постапка и сл. Едноставно, целиот концепт на ЗОУП станува концепт на целосна заштита на правата на граѓаните и менување на однесувањето, работата, практиката на јавните органи. Управниот спор, во ваква констелација на односи, станува (и останува) единствениот правен институт што ја гарантира доследната примена на правилата на ЗОУП (покрај материјалните прописи) од страна на јавните органи. Бидејќи ЗОУП и ЗУС се органско поврзани закони, мораше да се пристапи и кон измената на ЗУС заради усогласување со новините во ЗОУП.

Следна причина за нов ЗУС е доследното спроведување на правилата на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) и одлуките на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), со кои се

2 https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/Strategija%20i%20akciski%20plan_MK-web.pdf

3 „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015

инсистира на спроведување јавни расправи во управниот спор, односно се бара од националните законодавства да овозможат законска основа управните спорови да се спроведуваат во вид класични судски процеси во кои странките ќе ги бранат своите барања, а јавните органи ќе ги аргументираат своите позиции заземени во управната постапка што му претходела на спорот. На тој начин, управниот спор се претвора од спор на законитост, во спор на полна јурисдикција, гледајќи од аспект на содржината на судските одлуки што од него произлегуваат. Тоа е случај и со новиот ЗУС во Република Северна Македонија од 2019 година.

На крајот, важна мотивација за подготовка на нов ЗУС беше и потребата да се напушти практиката на јавните органи да ги обжалуваат пресудите на Управниот суд и на тој начин, прво, да ја негираат есенцијата за постоењето на управниот спор (контрола на законитоста на управните акти и работата на јавните органи), и второ, да ја пролонгираат веќе задоцнетата правда за граѓаните. Од тие причини, текстот на ЗУС чиј Коментар следува, воведе рестрикции и логични ограничувања на правото на јавните органи да вложуваат жалба против пресудите на Управниот суд, кои за јавните органи се задолжителни и извршни.

Употребна вредност на Коментарот на Законот за управните спорови

Управниот спор треба да се проучува како збир од правила со кои се врши правна контрола врз законитоста на работата на јавните органи, но и како збир од правила што се однесуваат на организацијата на управното судство и неговото функционирање. Оттука, потребата од Коментар за ЗУС дополнително се поткрепува со фактот дека нашето управно судство од неодамна е организирано во два степенa, понатаму, поради тоа што современото живеење се карактеризира со зголемен број управни постапки, пораст

на бројот на управните судии чија улога добива сè позначајно место во судскиот систем, како и поради фактот што стануваат сè побројни посебните закони од најразлични управни области: заштита на животната средина, слободен пристап до информации од јавен карактер, доделување и одземање концесии, постапување и одлучување на регулаторни тела, установи и сл. Дополнителна тежина на управниот спор му даваат европските прописи, кои наметнуваат промена на традиционалните односи, практиката и обичаите во работењето на јавните органи и, секако, одлуките на ЕСЧП, кои директно влијаат и врз одлуките на националното управно судство.

Оттука, неминовна е потребата од сеопфатен, стручен и научно поткрепен текст за начините на примена и толкување на одредбите од ЗУС. Во оваа дејност, клучна улога имаат судиите, односно пресудите на управните судии низ кои се оживотворуваат законските одредби. Имено, пресудите на управните судии, како и секоја пресуда на кој било суд, треба да бидат законити, но истовремено и праведни, односно на странките, но и на пошироката јавност да ѝ оставаат впечаток на праведност. Во судската пресуда е операционализирана законската норма, затоа во пресудата е потребно да биде, колку што е можно попрецизно, пренесена вистинската смисла на законот и мислата (толкувањето) на судијата кој го применува тој закон. Целиот збир пресуди од една област, пак, треба да претставува соодветна целина, која треба да е логички заснована и придружена со правно издржани и аргументирани мислења, коментари, како и препораки, бидејќи таа служи како основа за запознавање на јавноста со судската практика, но и за пренесување на знаење и искуство. Судијата е личноста што го изрекува правото, меѓутоа на правната доктрина ѝ претстои задача тоа да го анализира и да го вреднува. Управните судии зборуваат преку своите пресуди во име на судската власт, а стручната јавност (адвокати, јавни службеници со долгогодишна управна практика) и правните теоретичари ја преземаат врз себе критичката функција,

која за одредени прашања од управно-правната материја и практика може да биде афирмативна, а за други негативна. Сите овие дејности се неопходни за да ја зацврстат правната сигурност кај граѓаните, да го направат колку што е можно подостапно управното право како од аспект на нормативната дејност, така и од аспект на управно-судската практика во државата. На овој начин, граѓаните ќе имаат поголема доверба во институциите, вклучувајќи го и управното судство, ќе бидат подобро запознаени со правилата на управно-судската контрола над актите што им се издаваат од јавните органи и ќе можат да ја проучуваат судската практика од оваа област.

Поради сите наведени околности, благодарейќи на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, формирана е група автори за изработка на Коментар на ЗУС од 2019 година, со која се задоволени сите горенаведени критериуми потребни за правилно разбирање и толкување на законските одредби, првенствено на новините содржани во законскиот текст. Имено, групата ја сочинуваат: универзитетски професори по управно право како претставници на правната теорија и критичката мисла; искусни судии на Управниот суд и на Вишиот управен суд како претставници на судската власт што најдиректно го применува и го толкува Законот и ја гради и ја создава судската практика; и долгогодишен адвокат специјализиран во управно-правната област чие работно искуство придонесува анализата на примената на Законот да се врши од едно поинакво светло, односно од аспект на очекувањата и постапувањата на граѓаните во својство на странки во управниот спор.

Сметаме дека овој Коментар ќе придонесе во развојот на стручната и научна управно-правна мисла, како и во насочување на управно-судската практика при примената на одделни одредби од ЗУС што предизвикуваат дилеми и различни толкувања. Свесни дека коментарите и научните анализи не се извор на нашето право, сепак очекуваме дека тргнувајќи од употребената правна аргументација, тие ќе послужат како водилки за судиите,

странките, адвокатите, претставниците на јавните органи и за секој заинтересиран правник кон продлабочено разбирање на правната норма, аналитички пристап кон нејзината примена и нејзино широко толкување не само од аспект на примената на конкретен предмет, туку и од аспект на правичноста и креирањето на изедначена судска практика.

Од авторите,

ЗАКОН ЗА УПРАВНИ СПОРОВИ

1. ОСНОВНИ ОДРЕДБИ

Предмет на законот

Член 1

Со овој закон се уредуваат надлежноста, составот на судот и постапката во која се решава во управните спорови и извршувањето на донесените судски пресуди.

Со овој закон се уредува надлежноста односно содржината и целта на управните спорови, составот на судот во Управниот суд при одлучувањето по тужба и составот на Вишиот управен суд при одлучувањето по жалба изјавена против одлуките на Управниот суд. Како новина што има големо влијание врз ефикасноста и економичноста на управниот спор е посебниот дел од законот што се однесува на извршувањето на одлуките од Управниот суд и од Вишиот управен суд.

Управниот спор е дел од системот на судски постапки во Република Северна Македонија, заедно со граѓанската и кривичната постапка. Она што управниот спор го издвојува од другите судски постапки се специфичности што се однесуваат на надлежноста, составот на судот и постапката во која се решава во управен спор, што според членот 1 од ЗУС претставува и предмет на уредување на овој закон.

Управниот спор претставува еден вид надворешна контрола над работата, односно над законитоста на конкретните акти на јавните органи. Во однос на организациската поставеност и спроведувањето

на судската контрола врз управата, во светот се разликуваат три системи:

- англосаксонски;
- европско-континентален; и
- мешовит систем.

Основното обележје на англосаксонскиот систем е што оваа контрола му е доверена на редовното судство и таа се спроведува во редовна судска постапка според правилата на општото право – common law.

Европско-континенталниот систем е карактеристичен по издвојувањето посебни управни судови надлежни за решавање на управните спорови и посебна постапка за одлучување по нив.

Мешовитиот концепт, пак, има одредени примеси, или елементи и од двата система.

Но, диференцирањето помеѓу различните правни системи не завршува тука: одредени земји претставници на европско-континенталниот систем помеѓу себе се разликуваат и во однос на тоа дали управните судови се дел од извршната власт (пример, Франција) или се во рамките на судската власт (пример, Германија). Во секој случај, единствената цел им е заедничка, а тоа е да се спречи арбитрарно постапување на органите на управата кога одлучуваат за одредени права и интереси на граѓаните и да се обезбеди владеење на правото, односно остварување на начелото на законитост во работењето на органите на јавната администрација. Воедно, се смета дека контролата треба да ја спроведува надворешен и независен субјект, кој ќе може на стручен, непристрасен и ефикасен начин да ги решава спорите помеѓу органите на јавната администрација и физичките и правни лица, а за тоа најсоодветно решение претставуваат судовите.

Во Република Северна Македонија управно-судската контрола датира од 1952 година, кога е донесен првиот Закон за управни спорови на просторите на поранешна СФРЈ, кој е изменет и

дополнет во 1977 година. Овој закон е донесен и во Социјалистичка Република Македонија како републички пропис и се применуваше сè до 2006 година кога за првпат по осамостојувањето на државата беше донесен нов ЗУС. До донесувањето на Законот од 2006 година, кај нас беше прифатена мешовитата концепција на уредувањето на управното судство, односно постоеше посебен закон за решавање на управните спорови, како еден од елементите на европско-континенталниот систем, меѓутоа надлежен за нивно решавање беше Врховниот суд, кој претставува највисок суд од општа надлежност, што воедно е компонента на англосаксонскиот модел на решавањето на управните спорови. Сепак, како земја што помина низ транзиција и земја што претендира за влез во европското семејство, веќе две децении државата спроведува одредени нормативно-правни и институционални реформи во повеќе области, а особено во областа на правосудството и управните спорови, со кои се стреми да ги исполни европските критериуми и да развие правен систем заснован на европските вредности и стандарди. Оттука, во 2007 година е формиран посебен Управен суд надлежен за решавање на управните спорови, а во 2010 година дел од правосудниот систем на државата стана и Вишиот управен суд, со што државата во целост го презеде европско-континенталниот систем на решавање управни спорови.

За да се разбере суштината на овој концепт, потребно е да се прикаже неговиот историјат или хронологија на настаните и законската регулатива.

Управно-судската контрола над управата, а со тоа и заштитата на правата и интересите на поединците од незаконита работа на управата, временски се поклопува со втемелувањето на Австроунгарската Монархија. Во австрискиот дел на државата веќе во 1867 година е донесен Основен закон за судската власт (*Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt*), кој пропишува можност за поединците што сметаат дека управата им повредила некое право да поднесат барање против управната власт пред управниот суд.

Законот предвидува дека со посебен закон ќе бидат пропишани случаите кога управниот суд ќе може да постапува и да носи одлуки, составот на судот и постапката пред него. Така, управниот суд е основан со Законот за организација на Управниот суд (*Gesetz betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes*), а со работа започнал во 1876 година. Судот по правило одлучува во состав од петмина судии, а по исклучок во совети составени од тројца, односно седуммина судии. Пред овој суд можел да се води спор само за оцена на законитоста на решенијата односно одлуките на управната власт. По потреба, судот за решавање на спорот можел да свика усна расправа, а неговата улога била касациона, односно кога ќе утврдел незаконитост на актот на управата, тој истиот го укинувал истакнувајќи ги причините за утврдената незаконитост. Таквото уредување на управниот спор траело сè до завршувањето на Првата светска војна односно до пропаѓањето на Австроунгарската Монархија.

Во 1918 година, со основањето на Кралството на Србите, Хрватите и Словенците, подоцна именувано Кралство на Југославија, спроведувањето на управно-судскиот надзор му е доверено на Државниот совет во Белград, кој со иста надлежност дејствувал и во предвоеното Кралство на Србија. Во 1922 година во тогашната Југославија се основани првостепени управни судови, а Државниот совет продолжил да дејствува како највисок или врховен управен суд. Во целиот период, сите управни судови работеле по т.н. австриски модел, односно тие одлучувале во совети, предметот на спорот се сведува на утврдување на законитост на управните акти, а незаконитите акти управните судови ги поништувале. Интересен е фактот дека редовната постапка на судското одлучување задолжително вклучувала спроведување усна расправа, а жалбата претставувала редовен правен лек, но постоеле многубројни ограничувања на нејзиното користење.

Со основањето на повоената југословенска држава во 1945 година, на нејзината територија престанале со работа сите управни

судови. Иако легислативно постоела определбата за заснованост на актите на управата на закон, управниот спор како инструмент за осигурување на таквата законитост не постоел сè до 1952 година, кога заради поквалитетна работа на сите управни тела, повторно бил воведен со закон за управни спорови. Со овој закон се отвора можноста за оспорување на управните акти пред судовите од општа надлежност. Оваа надлежност им е доверена на врховните судови на народните републики, како и на Врховниот воен суд и на Врховниот суд на Федеративна Народна Република Југославија. Врховниот суд имал ограничена првостепена надлежност, а одлучувал по жалбите против републичките врховни судови. Управниот спор бил допуштен само против управните акти, а усната расправа била пропишана како исклучок. Иако управниот спор се водел како спор на законитост, судот располагал со овластување да го реши спорот во полна јурисдикција. Системот бил организиран како двостепен, но поднесувањето жалба било ограничено единствено на случаите во кои се одлучувало за примена на сојузни прописи.

Уставот на СФРЈ од 1974 година утврдува дека сојузната власт повеќе не е надлежна за уредување на системот на судови во републиките и во покраините на сојузната држава. Сепак, националното право останува на претходната судска надлежност за водење управни спорови во рамките на Врховниот суд. Тоа е случај и со другите републики во СФРЈ, со исклучок единствено на Хрватска, која во 1977 година го основала Управниот суд на Хрватска во чија надлежност преминале сите управни спорови од дотогашниот Оддел за управни спорови во Врховниот суд на СР Хрватска, управно-сметководствени спорови од Вишиот стопански суд. Ваквата организација на судството и надлежност за водење управни спорови во републиките на СФРЈ траеше сè до прогласувањето независност на секоја од нив, но и долго време потоа. Така, во Република Северна Македонија овој систем на организацијата на судството беше задржан долго по нејзиното осамостојување во 1991 година, поточно сè до донесувањето на ЗУС

во 2006 година и започнувањето со работа на првиот Управен суд во нашата држава во 2007 година.

На тој начин, во овој дел од Европа нагло се бележи тренд на напуштање на англосаксонскиот систем на решавање управни спорови. Во правната литература, кога се споредуваат вредностите на системите во кои управниот спор се решава пред судовите од општа надлежност наспроти системите на специјализирано управно судство, на вториот сепак му се дава предност, која се аргументира со поголема специјализација на судиите, посеопфатно одлучување за правата и правните интереси на поединците и конечно, од аспект на важната улога на управните судови во создавањето и развојот на управното право. Несомнен факт е дека француското управно право, покрај тоа што е креирано од законодавецот преку носењето на многубројните општи прописи за регулирање на управно-правните односи, создавано е и од самата практика, јуриспруденцијата на Државниот совет на Франција како највисок управен суд.

Управните судови се подобро упатени во управната дејност, со оглед на нејзините специфичности и мноштвото области што ги опфаќа, какви што се даноците, царината, полициската дејност, граѓанскиот статус, инспекцискиот надзор, градежништвото, комуналната дејност, социјалната заштита, здравственото и пензиското осигурување, управните договори и др. Управното судство во вакви околности постигнува многу посилен и построг надзор над законитоста на работата на управата отколку можноста тоа да го прави редовното судство. Управните судови се (и треба да бидат) тесно поврзани со јавните органи и на тој начин многу поангажирано и потемелно го испитуваат меритумот на управните акти, не задржувајќи се само на нивната формална содржина. Управните судии се добро запознаени со проблемите, ставовите и целите на јавните органи, па на тој начин, подобро разбираат зошто овие органи некој пропис го толкуваат на одреден начин и се впуштаат во процена дали јавните органи со таквото толкување

ќе ја заобиколат целта на самиот закон. Оттука, во последните децении, специјализацијата за решавање на управните спорови се јавува како европски и светски тренд. Оттука, денешното постоење на специјализирано управно судство во Република Северна Македонија треба да се смета како предност во однос на поранешниот систем и потребно е тоа да се негува и постојано да се надградува.

Цел на законот

Член 2

Во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и на правните интереси на физичките и на правните лица против поединечни управни акти и дејства на јавните органи во согласност со овој закон.

Целта на ЗУС утврдена во членот 2 претпоставува широка судска контрола, како врз поединечните управни акти, така и врз дејствата, односно постапувањето на јавните органи.

Управниот спор е посебна судска заштита, посебен вид спор чија цел се состои во обезбедување законитост на судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и на други странки на кои им се повредени со поединечна одлука или со постапување на јавниот орган. Од ова произлегува дека целта на управниот спор е двојна, и тоа да се осигури законитост на функционирање на правниот систем во целина и да се осигури судска заштита на правата и правните интереси и на други странки.

Важно за оваа одредба е тоа дека овој закон, за разлика од претходните, во прв план ја става заштитата на субјективната, наспроти објективната законитост.

Во теоријата, тргнувајќи од целта на управните спорови, тие се делат на:

- Објективни управни спорови – цел на управниот спор е заштита на објективна правна ситуација, односно заштита на законитоста и јавниот интерес и
- Субјективни управни спорови – цел на управниот спор е заштита на субјективна правна ситуација, односно заштита на конкретно право или правен интерес на поединецот.

Управниот спор, според член 2 од ЗУС, можат да го поведат физички и правни лица, кои го исполнуваат процесниот услов, а тоа е со поединечен управен акт или дејство да им биде повредено право или со закон заснован интерес. Таков широк круг на овластени странки за поведување управен спор, овозможува остварување на целта на управниот спор, која се состои во обезбедување заштита на субјективните права на поединците. Оваа одредба може да ја разгледуваме и од аспект на правното дејство на одлуките на управното судство, кои денес може да се проучуваат од перспектива на субјективниот концепт на управниот спор. Имено, во денешно време, целта на управниот спор повеќе не е да се постигне јавните органи да го почитуваат објективното право, туку целта е и поединците да се заштитат од управата.

Оваа смена на концептот на управниот спор од објективен во субјективен управен спор е видлива при споредба на постојниот ЗУС, со Законот од 2006 година. Така, во член 1 од ЗУС од 2006 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006) е наведено дека: *„Заради обезбедување судска заштити на правата и правните интереси на физичките и на правните лица и заради обезбедување на законитоста, Управниот суд (во најмошното текстов: судот) во управни спорови одлучува за законитоста на актите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и Градоот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење јавни овластувања (носиители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и обврските*

во поединечни управни работи, како и за акциите донесени во прекршочна постапка. За разлика од тоа, член 2 од ЗУС од 2019 година утврдува: „Во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и на правните лица преку поединечни управни акти и дејства на јавните органи во согласност со овој закон“. Обезбедување на законитоста, никаде во овој член не е спомената туку таа се подразбира, но не се ограничува управниот спор на оцена само на законитоста на поединечните акти, што значи целта на управниот спор според новите законски и доктринарни ставови е оцена еднакво и на законитоста, и на меритумот (содржината) на поединечните акти и дејства на јавните органи.

Ваквото поместување во насока на прифаќање во нашето законодавство на субјективниот концепт на управен спор е извршено, меѓу другото, под влијание на ЕКЧП, како и од влијанието на правните системи и судската практика на државите на Европската Унија и теоретската правна мисла во државата. Новиот концепт во средиштето на управниот спор, дефинитивно го става поединецот и неговите права и правни интереси. Во него, правата на граѓаните се реално подобро заштитени отколку кај објективниот концепт на управен спор. Управните судии во рамките на субјективниот концепт на управниот спор, ја менуваат својата перспектива на одлучување и толкување на нормите. Улогата на управните судии повеќе не се сведува само на санкционирање на незаконитоста, туку на спроведување на правдата, односно низ својата одлука во управен спор, судијата на поединецот му ја „исправа нанесената неправда“ и му го враќа правото што му припаѓа.

Изражувањето на целта на ЗУС на ваков начин го има своето практично значење во тоа што во случај на дилема, одредбите на ЗУС треба да се толкуваат во согласност со целта, а таа е – обезбедување заштита на правата и на правните интереси на поединците. На пропишаната цел, подредено ѝ е целокупното регулирање на

управниот спор, од активната легитимација за поведување на спорот, положбата на тужителот и заинтересираните лица, текот на постапката, а особено обезбедувањето усна расправа, преку овластувањето на судот да ја утврдува фактичката состојба во предметот и да одлучува мериторно односно во полна јурисдикција и конечно до обезбедувањето на извршувањето на судските одлуки од управниот спор.

Во овој член од ЗУС за првпат се употребува терминот „јавни органи“, но со оглед на тоа што во член 4 е содржан поимник со конкретна дефиниција на поимот „јавен орган“, коментарот и поимното определување на неговото значење ќе бидат содржани во толкувањето и во објаснувањето на соодветниот член во понатамошниот текст.

Предмет на управниот спор

Член 3

Во управен спор судот одлучува за:

- 1) законитоста на конечните поединечни управни акти, кои директно влијаат врз правниот статус на тужителот, односно со кои се решава за правата, обврските и правните интереси на тужителот,
- 2) законитоста на пропуштањето на јавните органи да одлучат во законскиот рок за правата, обврските и правните интереси на тужителот (управен спор за молчење на администрацијата),
- 3) законитоста на актите на јавните органи донесени во прекршочна постапка,
- 4) законитоста на конечните поединечни акти донесени во изборна постапка, при што се применуваат одредбите од овој закон, освен ако поинаку не е определено во Изборниот законик,

- 5) законитоста на конечните поединечни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, како и органите на единиците на локална самоуправа,
- 6) законитоста на поединечните акти на јавните органи со кои е повредено некое право, обврска или правен интерес на тужителот, а против кои не е дозволено изјавување редовно правно средство и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка,
- 7) судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и Градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и Градот Скопје и за споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините, и Градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот на Република Македонија или со законите не е предвидена поинаква судска заштита,
- 8) споровите што произлегуваат од постапката за склучувањето на управните договори,
- 9) законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган што одлучувал во согласност со слободна оцена – дискреционото право,
- 10) законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти или нивно пропуштање.

Од членовите 2 и 3 од ЗУС очигледно е дека предметот на управен спор се проширува во однос на неговото поранешно дефинирање. Најпрво, предметот на управниот спор според член 2 е проширен, така што покрај оцена на законитоста на поединечните одлуки, тој ги опфаќа и дејствата на јавните органи. Според ЗОУП, дејствата

на јавните органи можат да бидат опфатени со поимот реални акти, па така според член 4 став 1 алинеја 12 од ЗОУП: „Реален акти е акти или дејствио на јавниот орган што не е управен акти или управен договор, што може да има правно дејствио врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, какви што се јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија“.

Во продолжение членот 3 од ЗУС дава таксативен опис на предметот на управен спор преку принципот на енумерација во 10 точки:

- 1) Законитост на конечните поединечни управни акти што директно влијаат врз правниот статус на тужителот, односно со кои се решава за правата, за обврските и за правните интереси на тужителот.

Во оваа пригода потребно е да се разјасни поимот „конечни поединечни управни акти“. Според ЗОУП, конечен управен акт е оној против кој може да се поведе управен спор. Конечниот управен акт може да се поништи, да се укине или да се измени само во случаите утврдени со закон. Таквиот акт е извршен, освен ако со закон поинаку не е определено. Потребно е да се разграничат правосилноста од конечноста на административниот акт. Така, решението против кое не е дозволена жалба или жалбата во управната постапка била веќе изјавена, а со кое странката се стекнала со некое право, односно со кое на странката ѝ е определена некаква обврска, е конечно во управната постапка. Значи, против конечното решение странката нема право на жалба, но затоа, пак, има право со тужба да поведе управен спор, а против правосилното решение странката нема право ниту на жалба ниту, пак, на управен спор.

Друг битен елемент на оваа одредба е утврдувањето дека, за да се стекне едно лице со статус на тужител во управен спор, покрај процесна способност, тоа мора да поседува и процесна

легитимација. Односно, актот мора да се однесува на правата, на обврските и на правните интереси на странката – тужителот.

- 2) Законитоста на пропуштањето на јавните органи да одлучат во законскиот рок за правата, обврските и правните интереси на тужителот (управен спор за молчење на администрацијата).

Оваа точка ја утврдува можноста на странките да поведат управен спор за оцена на законитоста на пропуштањето на јавните органи да донесат одлука во законски утврдениот рок, односно можноста да се поведе управен спор поради молчење на администрацијата. Предмет на управен спор во ваква ситуација не е управен акт бидејќи актот не постои, туку управниот спор се води токму поради недонесувањето на актот, а со цел тој да биде донесен. Овој вид управен спор во правната теорија се нарекува спор поради молчење на администрацијата. Молчење на администрацијата настапува кога јавниот орган не постапува по барањето на странката во првостепена постапка тогаш кога жалбата не е допуштена, или кога второстепениот орган во законски утврдениот рок не донел одлука по поднесена жалба. Во ваквите ситуации, законска претпоставка е дека барањето, односно жалбата на странката, се одбиени од надлежниот јавен орган. За да се поведе управен спор за молчење на администрацијата, потребно е да бидат исполнети неколку процесни услови: странката по чие барање е поведена постапката мора да почека да истече законскиот рок за донесување одлука; по истекот на тој рок да ги употреби законски утврдените правни средства за остварување правна заштита пред јавниот орган; дури по овие две исполнети претпоставки, на странката ѝ е допуштено во својство на тужител да поведе управен спор пред Управниот суд за молчење на администрацијата доколку молчењето сè уште постои.

- 3) Законитоста на актите на јавните органи донесени во прекршочна постапка.

Прекршочната постапка претставува збир од процесни дејства за откривање и казнување сторител на прекршок, преземени од надлежните органи. Постојат два вида органи надлежни за водење прекршочна постапка: суд – основниот суд е надлежен за водење прекршочна постапка за прекршоците за кои е предвидена судска надлежност во прв степен и во тој случај постапката ја води и суди судија поединец; и прекршочен орган – прекршочна комисија, врз основа на закон формирана во рамките на јавен орган.

Второстепената прекршочна постапка против пресуди донесени од основниот суд, ја води Апелациониот суд. Постапката, пак, по жалба против првостепеното решение за прекршоци донесено од јавен орган се води пред Управниот суд. Во овој случај, Управниот суд се јавува како второстепена инстанца во однос на прекршочните решенија донесени во вонсудска постапка. Одлучувањето по т.н. прекршочни тужби треба да се врши како спор на полна јурисдикција, односно во прекршочните постапки, Управниот суд е потребно мериторно да го реши предметот. Тоа значи дека пресудата на Управниот суд, треба или да ја потврди законитоста, или, пак, во целост да го замени оптуженото решение на прекршочниот јавен орган. Управниот спор за законитоста на акти донесени во прекршочна постапка се поведува со тужба, која ги содржи истите елементи како и секоја тужба за поведување управен спор. Разликата во однос на општите начела за поведување управен спор се состои во роковите за поднесување тужба. Имено, според ЗУС, општиот рок за поведување управен спор изнесува 30 дена од доставување на решението на странката. Но, од овој рок можни се исклучоци, кои мора да бидат утврдени со закон. Токму таков исклучок е направен со Законот за прекршоци, во кој е намален рокот за поднесување тужба против одлука на прекршочниот орган и изнесува 8 дена од доставувањето на одлуката донесена од прекршочниот орган. Ова е сторено за да се обезбеди брза и ефикасна судска заштита во областа на т.н. административни прекршоци. На крајот, управно-судската заштита што се води за прекршочните предмети има и уште едно

отстапување во однос на другите управни спорови. Таа разлика се гледа во различното дејство на тужбата. Имено, кај прекршоците, тужбата за поведување управен спор го одложува извршувањето на одлуката за плаќање глоба. На овој начин, заради економичност и ефикасност предвидено е да се почека завршницата од управниот спор, па доколку решението на прекршочниот орган биде потврдено, тогаш и да се спроведе негово извршување. Втората причина за утврдување суспензивно дејство на овие тужби, произлегува од фактот дека судската заштита во овој случај претставува второстепена инстанца, а не трет степен што е вообичаен за управно-судската контрола. Оттука, тужбата всушност претставува замена за жалба, па ги презема и основните својства на жалбата како правен лек, меѓу кои, во прв ред, се вбројува суспензивноста.

- 4) Законитоста на конечните поединечни акти донесени во изборна постапка, при што се применуваат одредбите од овој закон, освен ако поинаку не е определено во Изборниот законик

Изборниот законик (ИЗ) избилува со норми што се однесуваат на роковите за одлучување како и на предметот на управен спор, кога станува збор за оцена на поединечните акти донесени во изборна постапка. Така, по приговори во врска со спроведување изборна кампања, Државната изборна комисија (ДИК) е должна да одлучи во рок од 72 часа од поднесување на приговорот. Против одлуката на ДИК, подносителот на приговорот има право, во рок од 48 часа од добивање на одлуката на ДИК, да поднесе тужба за поведување управен спор, а Управниот суд е должен да ја донесе својата одлука во рок од 72 часа од приемот на тужбата. Понатаму, против одлука на Државната комисија за спречување корупција по приговор за непочитување на одредбите за финансирање изборна кампања, исто така е дозволена тужба до Управниот суд, која се поднесува во рок од 24 часа од приемот на одлуката, а Управниот суд е должен да одлучи во рок од 48 часа од приемот на тужбата (член 74 а од ИЗ).

За разни повреди на избирачкото право, кога по приговор или по сопствена иницијатива одлучува ДИК, незадоволната страна има право да поднесе тужба до Управниот суд. Карактеристично за овој вид управен спор е тоа што судската постапка е итна (исто како и управната постапка пред ДИК која му претходи на управниот спор) што значи дека роковите за поднесување тужба и за донесување одлука од страна на Управниот суд се исклучително кратки и наместо во денови се бројат во часови. Така, за одредени основи утврдени во ИЗ, тужбата се поднесува во рок од 24 часа од нејзиното доставување, а одлуката на Управниот суд се носи во рок од 48 часа од приемот на тужбата.

Втората карактеристика на овој вид управен спор е што судската постапка е едностепена, односно не е дозволена жалба против одлуката на Управниот суд, што значи таа е правосилна веднаш по нејзиното донесување. Според член 150 од ИЗ, Управниот суд по тужбите за прашања точно утврдени во одредени одредби од ИЗ (148, 149 и 149а), расправа и одлучува во совет од петмина судии. Ова е разбирливо, имајќи предвид дека одлуките на Управниот суд од овие управни спорови се правосилни и управниот спор се води само во еден степен, а прашањата што се предмет на овој вид управен спор се од огромно општествено и политичко значење. Петтемина судии се избираат по пат на ждрепка, на јавна седница за која Управниот суд ја информира јавноста и овластените претставници по чии тужби одлучува. Управниот суд е должен да донесе одлука во рок од 60 часа по приемот на тужбата, а по завршувањето на јавната расправа е должен во рок од 2 часа јавно да ја соопшти изреката на одлуката. Судот е должен да ја објави одлуката на својата веб-страница во рок од 24 часа од моментот на објавувањето на изреката. Објавените одлуки го содржат и начинот на гласање на секој судија поединечно. Тужба до Управен суд може да се поднесе и против одлука на ДИК за поништено гласање на избирачко место. И во овој случај постапката е итна и важат претходно наведените куси рокови.

Во врска со предметот на управниот спор наведен во точка 4 од овој член, за кој стана збор погоре, мислењето и ставот на членовите на работната група при подготовка на Предлог-законот за управните спорови, како и на најголемиот број управни судии е дека оваа материја треба да биде предмет на судска контрола од Врховниот суд како највисока редовна судска инстанца во државата, со што ќе се оправда и правосилноста на одлуките од ваквите спорови одлучени во еден (највисок) степен. Од друга страна, ваквото решение е посоодветно имајќи го предвид политичкото значење и ефектот на одлуките по спорните прашања од областа на изборите.

- 5) Законитоста на конечните поединечни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, како и органите на единиците на локалната самоуправа.

Оваа одредба претставува одредена новина во ЗУС и може да предизвика различни толкувања и нејзина различна примена во практиката. За нејзино подобро разбирање на прашањето што се уредува со неа, треба да се имаат предвид традиционалното децениско дефинирање на предметот на управниот спор (пропишано во претходниот/претходните закон(и) за управните спорови), досегашната практика на Управниот суд (како и практиката на Врховниот суд во периодот пред формирањето на Управниот суд во државата) и теоретското определување на предметот на управен спор. Дури по една сеопфатна анализа на сите овие аспекти заедно, ќе може да се дојде до заклучок дека новата одредба од ЗУС содржана во член 3 став 1 точка 5 и не претставува драстична новина што може да го разниша досегашниот начин на утврдување на тоа што точно може да биде предмет на управен спор кога станува збор за актите на највисоките државни органи.

Имено, од цитираната одредба произлегува дека таа се однесува на актите на највисоките органи на државна власт, прво, само од аспект на нивната законитост, и второ, само на оние конечни и поединечни акти на овие органи што значат нивно одлучување за избор, именување и разрешување носители на јавни функции. Нејзината содржина е речиси идентична со член 9 став 1 точка 2 од ЗУС од 2006 година, кој гласи: *„Управен спор не може да се поведе за работи за кои врз основа на уставни овластувања директно одлучува Собранието и претседателот на Република Македонија освен за одлуки за именување и разрешување“*.

Доколку се спореди содржината на одредбата со која се уредува предметот на управниот спор кога се во прашање конечните акти на највисоките органи на државната власт, членот 3 став 1 точка 5 од ЗУС од 2019 година, на речиси ист начин го утврдува предметот на управниот спор како и членот 9 став 1 точка 2 од ЗУС од 2006 година. Разликата е во тоа што во новиот ЗУС конечните поединечни акти на Собранието на Република Северна Македонија, претседателот на Република Северна Македонија, Владата на Република Северна Македонија со кои се одлучува за избор, именување и разрешување носители на јавни функции, се наведени во контекст на позитивна енумерација од страна на законодавецот. Или, со други зборови, оцената на законитоста на овие акти изречно е наведена како предмет на управно-судска контрола, за да не се случи ниту еден субјект во државата да може да го толкува носењето вакви акти како директно уставно овластување за одлучување на наведените органи и со тоа да се бара изземање од судска контрола на нивните одлуки за именување, избор и разрешување. Од ваквата анализа произлегува дека и пред носењето на новиот ЗУС, овие акти биле потенцирани од законодавецот како предмет на управен спор, со таа разлика што изречно беа исклучени работите за кои овие органи одлучувале директно врз основа на нивните уставни овластувања. Новиот ЗУС, пак, таквите работи не ги споменува, што значи дека тие и понатаму не се предмет на управен спор, но затоа, пак, ги

потенцира одлуките за избор, именување и разрешување како управни работи што претставуваат предмет на управно-судска контрола.

Јасно е дека според постојниот правен систем, наведените органи, покрај тоа што носат општи акти (прописи) со кои креираат политики на ниво на држава или единица на локална самоуправа во рамките на нивните надлежности, тие исто така носат и поединечни правни акти со кои се уредуваат поединечни правни односи, бидејќи со нив се одлучува за правата, обврските и правните интереси на одредени индивидуи како конкретни правни субјекти. Така, одлуката за избор, именување или разрешување одредено лице на конкретна јавна функција, ќе претставува предмет на управен спор, се разбира доколку таа одлука не претставува општ пропис, за чија оцена на законитоста во таков случај ќе биде надлежен Уставниот суд. Ова е утврдено и во одлука на Уставниот суд донесена во 2008 година: „Оттаму, според Судот, Управниот суд не може да биде надлежен за оценување на законитоста на прописите со кои се уредуваат односи, што е надлежност на Уставниот суд, туку е надлежен да одлучува за правата и обврските на физичките и на правните лица повредени со актите на носителите на јавни овластувања во поединечните управни работи“. (Одлука на Уставен суд, 75/2007-0-0 од 13 февруари 2008 година).

На крајот, во врска со оваа одредба од ЗУС, останува на Управниот суд во секој поединечен случај да протолкува дали правната работа што се оптужува од тужителот претставува општ пропис на Собранието, на претседателот и на Владата, и доколку се утврди општото правно дејство на прописот (*erga omnes* правна важност), тужбата ќе треба да биде отфрлена, а за законитоста на прописот надлежен да одлучува ќе биде само Уставниот суд. Понатаму, Управниот суд ќе биде должен да утврди дали одредена оптужена одлука на Собранието, на претседателот или на Владата на Република Северна Македонија е донесена со директно одлучување на овие органи врз основа на нивните овластувања. И во овој случај,

тужбата ќе треба да биде отфрлена поради ненадлежност на судот. На крајот, само доколку пред Управниот суд биде поднесена тужба за оцена на законитоста на конечен поединечен акт на Собранието, на претседателот или на Владата на Република Северна Македонија за избор, именување или разрешување носител на јавна функција, во таков случај судот ќе биде должен да постапи по тужбата бидејќи за тоа постои негова изречна надлежност во член 3 став 1 точка 5 од ЗУС.

- б) Законитоста на поединечните акти на јавните органи со кои е повредено некое право, обврска или правен интерес на тужителот, а против кои не е дозволено изјавување редовно правно средство и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка.

Оваа одредба претставува на еден начин надополнување на претходната. Дури и доколку претходната одредба не би постоела воопшто или, пак, на нејзино место би била утврдена одредбата од претходниот ЗУС од 2006 година која е цитирана погоре во текстот, сепак, поединечните конечни акти на истите органи наброени во претходната одредба со кои се одлучува за избори, именувања и разрешувања на носители на јавни функции, во согласност со оваа одредба ќе станеа предмет на управен спор доколку против нив не е дозволено изјавување на редовно правно средство и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка. Така, Собранието, претседателот и Владата на Република Северна Македонија несомнено претставуваат јавни органи, а изборот, изменувањето и разрешувањето на јавна функција на една личност доколку е извршено од овие органи спротивно на законските услови и процедура, може да претставува повреда на право, обврска или правен интерес на избраното, именуваното, разрешеното лице или на друго лице. Во ваков случај, редовните судови што одлучуваат за спорови од работни односи немаат надлежност, бидејќи јавната функција не претставува работен однос. Затоа, член 3 став 1 точка б, посредно утврдува надлежност на Управниот суд.

Во практика, за овие случаи ретко доаѓа до негативен, уште поретко до позитивен судир на надлежности помеѓу управното и редовното судство. А, доколку биде предизвикан судир на надлежности, Врховниот суд е должен да го реши така што ќе ја утврди надлежноста на судот што е должен да одлучува во конкретниот случај. Погolem проблем може да настане при разграничување на надлежноста на Управниот суд според член 3 став 1 точка 6 од ЗУС и надлежноста на Уставниот суд утврдена во член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, а која предвидува дека Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните врз основа на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Тоа би биле случаи кога со одлука на некој од највисоките државни органи на власт е извршено разрешување на носител на јавна функција, па странката може да смета дека на тој начин ѝ е повредено право или правен интерес и треба да поведе управен спор против таквата одлука, а во исто време смета и дека со одлуката е загрошена нејзината слобода на национална или политичка припадност. Сепак, практиката покажува дека Уставниот суд многу ретко ја користи можноста да одлучува за повредата на правата и слободите на граѓаните.

- 7) Судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и Градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и Градот Скопје и за споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините, и Градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот на Република Македонија или со законите не е предвидена поинаква судска заштита.

Управното судство е надлежно за решавање на судирот на надлежности помеѓу јавните органи на централна власт и органите

на општините и на Градот Скопје како единици на локалната самоуправа, како и за судирот на надлежности помеѓу единиците на локалната самоуправа доколку со Уставот или со законите не е предвидена друга судска заштита.

8) Споровите што произлегуваат од постапката за склучувањето на управните договори.

Управниот договор во ЗУС е дефиниран како „двостран управен акт склучен помеѓу јавен орган и физичко или правно лице чиј предмет е вршење јавна служба или пружање јавни услуги на граѓаниите од надлежност на јавниот орган. Управни договори се концесискиите договори, договориите за јавни набавки што се од јавен интерес, договориите за вршење јавна служба, договориите за изведување јавни работи или вршење јавни услуги од надлежност на јавниот орган и други договори што според содржината на предметот судот ќе ги определи како управни договори“ (член 4 став 1 точка 8). Дефиниција за управен договор е содржана и во ЗОУП: „Управен договор е договор што јавниот орган го склучува со странката заради вршење јавни овластувања од надлежност на јавниот орган, кога тоа е утврдено со посебен закон“ (член 4, став 1, алинеја 11).

Оттука, за да постои управен договор, Управниот суд треба да утврди дека станува збор за двостран правен акт:

- во кој едната страна задолжително е јавен орган;
- предмет на договорот да е вршење јавна служба или давање јавни услуги од страна на приватната договорна страна, а кои се во надлежност на јавниот орган; и
- со закон да биде дозволено договорно пренесување на оваа надлежност од јавниот орган врз приватен субјект.

Меѓутоа, ЗОУП содржи и дополнителни одредби за управниот договор, кои директно влијаат врз утврдувањето на предметот на управен спор кога станува збор за управните договори. Така, член 99 став 2 од ЗОУП предвидува „за ионишување на управниот договор по служба на странката, односно на јавниот орган,

се одлучува во уїравен сїор“. Исто така, во ЗОУП е уредено и едностраното раскинување на управниот договор до кое може да дојде исклучиво со одлука на јавниот орган под услови утврдени во член 101 од ЗОУП. Тие услови се следниве:

- ако странката не ги исполнува обврските од управниот договор, и
- кога е тоа потребно заради отстранување непосредна опасност за животот и здравјето на луѓето или имотот доколку таа опасност не би можела да се отстрани на друг начин.

Во овие случаи, *уїравниот договор се раскинува со уїравен акт* во кој мора да бидат наведени и образложени причините за раскинување на управниот договор. *Против овој уїравен акт, странката може да иведе уїравен сїор* (член 101 став 4 од ЗОУП).

Одредбите од ЗОУП во оваа ситуација претставуваат *lex specialis* во однос на ЗУС. Оттука, несомнено произлегува дека покрај изречно наведените „спорови што произлегуваат од постапката за склучување управни договори“, за предмет на управниот спор ќе се сметаат и актите на јавните органи за поништување управен договор, како и управните акти со кои јавните органи вршат едностран раскин на управните договори. Впрочем, во ваквото толкување на надлежноста на управното судство во оценка на законитоста на управните акти (одлуките) на јавните органи нема ништо спорно, дури и кога ова не би било на ваков експлицитен начин содржано во ЗОУП. Ова, од причина што одлуките на јавните органи што произлегуваат од постапката за склучување управни договори, исто како и нивните одлуки за предвремен раскин или поништување на управните договори, несомнено и без никаква двојба, претставуваат класични управни акти што директно влијаат врз правниот статус на тужителот, односно со кои се решава за правата, обврските и правните интереси на тужителот, што, пак, во член 3 став 1 точка 1 од ЗУС е утврдено како предмет на управниот спор.

Затоа, при одлучувањето за сопствената надлежност во врска со одлуките на јавните органи што произлегуваат од постапката

за склучување управни договори, но и одлуките за еднострано предвременно раскинување или поништување управни договори (а такви, според ЗУС, се концесиските договори, договорите за јавни набавки што се од јавен интерес, договорите за вршење јавна служба, договорите за изведување јавни работи или вршење јавни услуги од надлежност на јавниот орган и други договори што според содржината на предметот судот ќе ги определи како управни договори), Управниот суд ќе треба во сите овие случаи да се произнесе за надлежен и да ја започне судската контрола врз законитоста на споменатите одлуки.

За разлика од изнесенiot став во врска со толкувањето на точка 8 од став 1 на член 3, поддржано пред сè од претставниците на теоретската правна мисла, судската практика на двата суда, Управниот и Вишиот управен суд во државата е сосема спротивна. Ставот на Управното судство е категоричен дека одлуките за предвремен раскин на управните договори не претставуваат надлежност на управните судови, односно не претставуваат предмет на управен спор.

Сепак, во рамките на двата управни суда се издвојуваат два различни става во поглед на моментот од кога започнува ненадлежноста на управните судови во однос на оценката на законитоста на овој вид одлуки на јавните органи. Имено, едното стојалиште е дека надлежноста на Управниот суд, односно можноста за поведување на управен спор во врска со ваквите одлуки престанува со донесувањето односно од денот на примената на ЗУС („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19) или поточно од 26 мај 2020 година. Со други зборови пресудите на судиите кои го делат ова стојалиште говорат за тоа дека судот ја презема надлежноста за одлучување по законитоста на одлуките за предвремен раскин на концесиските договори донесени од страна на јавните органи до денот на примена на цитираниот закон.

Значително различен е ставот на дел од судиите кои имаат донесено пресуди со кои ја одбиваат надлежноста за решавање

по тужбите против овој вид одлуки и тоа од денот на стапување во сила на измените на Законот за судовите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/19) кој иако е објавен на истиот ден и во истото службено гласило како и ЗУС, отпочна да се применува цела година порано, односно од 26 мај 2019 година. Иако навидум станува збор за „незначајна“ разлика во ставот од кој момент управното судство станува ненадлежно за одлучување по одлуките за предвремен раскин на управните договори (нешто што несомнено беше надлежност според стариот ЗУС) во суштина станува збор за исклучително важен момент и значајна дискрепанца во ставовите на судиите преточени во нивните пресуди. Опстојувањето во правниот промет на различните пресуди по ова прашање, различната примена на ЗУС и Законот за судовите, различното толкување на целта на одредбите од двата закона доведуваат до потполна правна неизвесност за граѓаните како странки во судските постапки имајќи ги предвид тука како тужителите така и тужените.

За наведеното може да се видат одлуките на Вишиот управен суд УЖ-2.бр.315/2021 од 6.9.2021 и УЖ-2.бр.87/2021 од 8.7.2021 година.

Единствениот излез кој би можел најбрзо да ја разреши оваа конфузна состојба пред да бидат извршени неопходните измени во ЗУС, за што несомнено ќе биде потребен подолг временски период, е итното свикување на седници на судии во рамките на двата суда, како во Управниот така и во Вишиот управен суд (со оглед на тоа што не само помеѓу, туку и во рамките на двата суда постои невоедначена судска практика) на кои ќе се заземе воедначен став кој во иднина ќе биде задолжителен за одлучувањето, барем во рамките на конкретниот суд. Би било идеално доколку заклучоците донесени во рамките на двата суда бидат идентични, што ќе доведе до потполна воедначеност на судската практика и извесност и правна сигурност за странките, дури и кога тие заклучоци би се разликувале од ставот на теоретската правна мисла.

- 9) Законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган што одлучувал според слободна оцена – дискреционото право.

ЗУС прецизно ги утврдува границите на судската контрола врз актите на јавните органи донесени по слободна оцена односно со користење дискреционо овластување. Според оваа одредба од ЗУС, управен спор не може да се води во врска со исправноста на содржината на одлуката донесена со дискреционо овластување или по слободна оцена на јавниот орган, туку управниот спор може да се води само за законитоста на таквата одлука и за границите на овластувањето за дискреционо одлучување. Управниот суд, според ЗУС, е обврзан да утврди дали јавниот орган бил овластен да примени слободна оцена и дали во таа пригода се придржувал до границите на дадените овластувања. Поединечните акти донесени врз основа на слободна оцена претставуваат предмет на управен спор од аспект на тоа дали со примената на слободната оцена јавниот орган ја остварил целта заради која правната норма содржи овластување да се донесе таков акт. Оттука, кога предмет на управно-судска контрола е законитоста на акт донесен по слободна оцена, тогаш се исклучува можноста за водење управен спор во полна јурисдикција. Управниот суд е надлежен само да го поништи актот донесен по слободна оцена, доколку судот оцени дека таквиот акт е незаконит.

ЗОУП („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015), како системски закон во Глава II – Основни начела – Начело на законитост, меѓу другото во член 5 став 3 утврдува: „Ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оцена, управниот акт треба да биде донесен во границиите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и да биде особено образложен“.

Оттука, кога предмет на управно-судска контрола е законитоста на акт донесен по слободна оцена, Управниот суд, според ЗУС, а в.в. со член 5 став 3 од ЗОУП, треба да утврди:

- 1) дали јавниот орган бил надлежен т.е. овластен со закон да решава по слободна оценка. Надлежност во управната постапка претставува право и должност на јавниот орган да решава определена управна работа на определена територија (стварна надлежност – член 18 став 1 и месна надлежност – член 19 од ЗОУП).

Ако судот најде дека оспорениот управен акт бил донесен од ненадлежен орган, со пресудата ќе го прогласи таквиот акт за ништовен (член 60 став 4 од ЗУС);

- 2) дали се сторени битни повреди на постапката (како причина за поништување на управниот акт може да биде ако актот е донесен со погрешна примена на законска одредба, на пример ако управниот акт не е донесен врз основа на претходна согласност, потврда, одобрение или мислење од друг јавен орган кога тоа е определено со закон, во кој случај не станува збор за ненадлежност туку за битни повреди на постапката);
- 3) дали е пречекорено овластувањето односно дали управниот акт е донесен во границите на законот со кој се дава овластувањето и во согласност со целта за која е дадено овластувањето;
- 4) дали е особено образложен (од исклучително значење е управниот акт да биде образложен, и во таа смисла во образложението мора да се наведат фактите на кои се заснова решението, вклучително и правната основа за донесување, затоа што со тоа им се овозможува на странката и на заинтересираните лица да ги бранат и да ги заштитат своите права, а на Управниот суд му се помага да ја оствари својата законска обврска на судската контрола врз актите на јавните органи донесени по слободна оценка и да оцени дали таквиот акт е во согласност со начелото на законитост и пропорционалност). Доколку решението не

е особено образложено, тоа претставува битна повреда на постапката.

Кога предмет на управно-судска контрола е законитоста на акт донесен по слободна оцена, а тужителот поднел и барање за надоместок на штета што ја претрпел поради извршување на управниот акт што се оспорува со тужбата, во тој случај судот треба да одлучи во согласност со член 61 од ЗУС.

За наведеното може да се видат одлуките на Управниот суд и на Вишиот управен суд бр. У-6.бр.909/2015 од 2.10.2017 година.

10) Законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти или нивно пропуштање.

Оваа одредба претставува еден вид усогласување на ЗУС со ЗОУП од 2015 година во кој за првпат се содржани реалните акти како посебен вид управна работа. ЗОУП во член 4 став 1 алинеја 12 го дефинира реалниот акт како „акт или дејство на јавниот орган што не е управен акт или управен договор, што може да има правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, какви што се јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејства на извршување и други фактички дејства“. Редовен правен лек против ваков акт е управниот приговор. Според член 118 став 1 од ЗОУП, „против реален акт или негово пројужување, странката може да изјави управен приговор до јавниот орган што го преземал или не го преземал реалниот акт, ако странката тврди дека нејзините права или правни интереси се повредени од некое дејство или од неизвршувањето на дејствата“. Во продолжение следува член 119 став 3 и 4 од ЗОУП, во кој е утврдено дека „јавниот орган решава за управниот приговор против реални акти или нивно пројужување со управен акт кој треба да се донесе и достави без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена по приемот на приговорот“. Против овој управен акт може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

Сите овие одредби од ЗОУП упатуваат на фактот дека законитоста на решенијата донесени по управни приговори против реалните акти, претставува предмет на управно-судска контрола. Затоа, во одредбата од ЗУС со која се утврдува предметот на управен спор, наведена е и законитоста на управните акти на јавните органи донесени во постапка по приговор поднесен против реален акт. Следејќи ја траекторијата на дозволените правни лекови утврдени со ЗОУП и со ЗУС, лесно е да се изведе заклучок дека реалните акти, на еден посреден начин (со претходна употреба на приговор и тужба), стануваат исто како и управните акти, предмет на управно-судска контрола односно на управен спор.

Дефиниции

Член 4

Одделни изрази употребени во овој закон го имаат следното значење:

- 1) „јавен орган“ претставува Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, министерствата, другите органи на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на Градот Скопје и општините во градот Скопје.
- 2) „заинтересирано лице“ е секое физичко или правно лице на кое поништувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот акт или дејство му штети на некое негово право или правен интерес.
- 3) „конечен управен акт“ е оној поединечен управен акт против кој не може да се изјави жалба според прописите што ја уредуваат управната постапка.

- 4) „модел одлука“ е одлука што ја донесува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или на слична фактичка состојба и имаат иста правна основа. Управниот суд задолжително ја донесува модел одлуката по одржување расправа и ја објавува како сентенција на судска практика на судот.
- 5) „модел постапка“ е постапка што ја спроведува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или на слична фактичка состојба и имаат иста правна основа.
- 6) „управен акт“ е поединечен акт со кој јавниот орган одлучил за права, обврски и правни интереси на физичко или на правно лице, односно друго лице што може да биде странка во определена управна работа, како и поединечен акт донесен во прекршочна постапка. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение, известување или други акти утврдени со закон.
- 7) „управно дејство“ е донесување управни акти, склучување управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање други управни дејства во управните работи во согласност со закон.
- 8) „управен договор“ е двостран правен акт склучен помеѓу јавен орган и физичко или правно лице чиј предмет е вршење јавна служба или пружање јавни услуги на граѓаните од надлежност на јавниот орган. Управни договори се концесиските договори, договорите за јавни набавки што се од јавен интерес, договорите за вршење јавна служба, договорите за изведување јавни работи или вршење јавни услуги од надлежност на јавниот орган и други договори

што според содржината на предметот судот ќе ги определи како управни договори.

Членот 4 став 1 од ЗУС претставува своевиден законски поимник во кој се дефинирани вкупно осум поими од значење за правилно разбирање и водење на управниот спор:

- 1) Првата дефиниција се однесува на поимот „јавен орган“. Сепак, она што во ЗУС е наведено под овој поим повеќе претставува описно набројување на јавните органи во државата отколку утврдување конкретни критериуми за определување на поимот. Така, ЗУС наведува неколку конкретни државни органи што изречно се дефинирани како јавни органи и неколку категории органи и организации што се вбројуваат во поимот јавен орган:

 - Собранието на Република Северна Македонија – законодавниот дом во член 4 став 1 точка 1 е наведен како јавен орган од што произлегува дека неговите поединечни управни акти се предмет на управно-судска контрола, за разлика од Поимникот на ЗОУП во кој Собранието на Република Северна Македонија не е експлицитно содржано во набројувањето на органите што се сметаат за јавни органи, но имплицитно до оваа констатација се доаѓа преку толкување на категоријата „други државни органи“ бидејќи ЗОУП не содржи никаков исклучок од оваа одредба или дефиниција. Во практиката на примена на ЗУС кога станува збор за Собранието на Република Северна Македонија како јавен орган што потпаѓа под управно-судска контрола, доведува до тешкотии во нејзиното толкување, па и во примената. Имено, Собранието претставува политичко тело (покрај тоа што е државен орган) кое носи и политички одлуки, чија содржина отстапува од класичниот поим на управен акт. Ова е особено важно имајќи го предвид фактот дека во исклучоците од

водење управен спор, новиот ЗУС не содржи ограничување за актите на Собранието кога одлучува директно врз основа на уставни овластувања – одредба што со децении беше составен дел на законите за управните спорови пред донесување на ЗУС од 2019 година. Се поставува прашањето, колку навистина Собранието и законитоста на сите негови одлуки без исклучок треба да бидат предмет на управно-судска контрола имајќи ги предвид уставните овластувања на законодавниот дом.

- Претседателот на Република Северна Македонија – истиот коментар што се однесува на претходната точка во целост може да се примени и за одлуките на Претседателот на државата како државен орган. Дискутабилно е дали законитоста на сите одлуки на шефот на државата може да се подведе под предмет на управниот спор, особено имајќи ги предвид указите што Претседателот ги потпишува во согласност со своите уставни овластувања.
- Владата на Република Северна Македонија е третиот државен орган што во поимникот на ЗУС е изречно содржан како јавен орган, со цел владините одлуки да не можат да бидат изземени од управно-судска контрола кога станува збор за потреба од оценка на нивната законитост.
- Министерствата се најзначајните органи на државната управа, кои често носат поединечни управни акти. Дел од нив подлежат на второстепена контрола пред со закон утврдени второстепени органи (комисии), а дел од нив се конечни управни акти против кои директно се поведува управен спор.
- Другите органи на државната управа се сите органи во состав на министерствата какви што се управите, инспекторатите, бирата, советите и сл. Нивните акти исто така подлежат на второстепена жалбена постапка, освен оние против кои жалбата со закон не е допуштена, па тогаш за оценка на нивната законитост се поведува управен спор.
- Организациите утврдени со закон се всушност т.н. управни

организации, кои не претставуваат дел од класичната државна управа, но сепак извршуваат управна дејност и одлучуваат во управни работи. Такви се Хидрометеоролошкиот завод, Архивот на Република Северна Македонија, фондовите и др.

- Другите државни органи – во оваа група спаѓаат сите државни органи формирани како од Собранието, така и од Владата на Република Северна Македонија: Државната комисија за спречување корупција, Државната комисија за заштита на конкуренцијата, Државната изборна комисија, Комисијата за хартии од вредност, Агенцијата за администрација, Агенцијата за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Агенцијата за заштита на лични податоци, Агенцијата за млади и спорт, Државната комисија за одлучување во втор степен во управни постапки и постапки од работни односи и други.
- Правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања – ова е широка група институции и установи на кои со посебни закони им се доверени јавни овластувања. Би се задржале малку повеќе на самиот термин „јавни овластувања“ бидејќи за неговото определување не постои законска дефиниција во нашиот правен систем. Станува збор за збир на средства и механизми со кои располагаат државните органи, а со чија употреба тие ја остваруваат целта на своето постоење. Несомнено, тоа треба да биде задоволување на јавниот интерес, најчесто квалитетно давање услуги на граѓаните. Со оглед на тоа што границата помеѓу јавното и приватното право сè повеќе се истенчува, неретко државните органи ги пренесуваат своите надлежности, но и средствата и механизмите за нивно извршување врз други, приватни или јавни субјекти, кои на поефикасен начин ќе ги задоволат потребите на граѓаните. На тој начин, државата на одредени правни или физички лица со закон им доверува јавни овластувања. Законитоста на поединечните акти на овие субјекти донесени во рамките

на доверените јавни овластувања, претставува предмет на контрола на управен спор. Такви субјекти на кои им се доверени јавни овластувања се установите (здравствени, образовни, социјални, културни и сл.), јавните претпријатија, регулаторните тела, некои здруженија како Адвокатска комора, Лекарска комора, приватни компании со јавни овластувања какви што се станиците за технички преглед на возила и многу други.

- Органите на општината, на Градот Скопје и општините во градот Скопје. Станува збор за јавни органи на локалната власт, чии поединечни акти имаат дејство врз правата, обврските и правните интереси на граѓаните еднакво како и конкретните управни акти на органите на централната власт. Оттука, тие се поистовестени како предмет на управно-судската контрола, па сите поединечни правни акти, независно од нивниот назив, а кои ги носат градоначалниците на општините, градоначалникот на градот Скопје и градоначалниците на општините во градот Скопје, а во одредени случаи и нивните совети, претставуваат предмет на управниот спор.

Во точка 2 од ставот 1 на член 4, ЗУС содржи „дефиниција на заинтересирано лице“: *„секое физичко или правно лице на кое ѝонишћувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот акт или дејство му шћетти на некое негово право или правен интерес“*. Заинтересирани лица во смисла на ЗУС се трети лица за кои поништувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот управен акт, би било непосредно на нивна штета. Според тоа, заинтересираното лице има интерес управниот акт да опстане онаков каков што е, а тужбата да биде одбиена затоа што заинтересираното лице е задоволно со оспорениот управен акт и неговиот интерес е спротивен од интересот на тужителот. Имено, на заинтересираното лице обично му е признато извесно право или интерес, па тоа право или интерес би ги изгубило ако управниот акт се поништи во управен спор. Од тие причини заинтересираното

лице во спорот се појавува заедно со и покрај тужениот орган. И двајцата имаат интерес решението да остане во сила и тужбата да биде одбиена. Трети лица во управниот спор имаат статус на странки, а тоа значи дека сите права што ги имаат странките во спорот, ги имаат и третите лица. Тие учествуваат во управниот спор заради заштита на своите интереси. На заинтересираното лице му се признава положба на странка во спорот, што за судот значи обврска да го почитува тој статус и да се однесува во постапката спрема третото лице исто како и спрема странката. Така, судот е должен на заинтересираното лице да му ја достави тужбата на одговор. Право на заинтересираното лице е да се запознае со тужбата за да може да ги брани своите права и интереси (лицето тоа го чини со доставување одговор на тужбата до судот). Во случај, пак, кога судот закажува усна расправа по предметот на спорот, должен е да го повика и заинтересираното лице. На расправата заинтересираното лице може да предлага докази, да изнесува факти, да се произнесе по изведените докази итн.

Точка 3 од ставот 1 на член 4 содржи дефиниција на „конечен управен акт“, според која станува збор за поединечен управен акт против кој не може да се изјави жалба според прописите што ја уредуваат управната постапка. Попрецизно кажано, против конечниот управен акт, странката не може да поднесе жалба, но има право со тужба да поведе управен спор. Жалбата веќе била искористена и била одбиена или, пак, жалбата била недопуштена. Во овие два случаи, управниот акт станува конечен, со што станува и предмет на управен спор доколку биде поднесена тужба за оценка на неговата законитост.

Во точките 4 и 5 од ставот 1 на член 4, дадени се дефиниции на потполно нови правни институти во домашното процесно право. Така, поимот „модел одлука“ е дефиниран како одлука што ја донесува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и

имаат иста правна основа. На овој начин се олеснува од непотребни процедури рутинскиот дел од работата на судот, а истовремено се зголемува и неговата ефикасност, но најважно од сè е дека се јакне правната сигурност на граѓаните. Имено, по донесување на една модел одлука, сите други тужители во предмети што се засноваат на иста или на слична фактичка состојба и иста правна основа, имаат правна извесност и прецизни очекувања дека одлуките на судот за нивните предмети ќе ја следат донесената модел одлука. Истовремено, носењето на модел одлука, придонесува и кон изедначување на практиката на Управниот суд. Управниот суд задолжително ја донесува модел одлуката по одржување расправа и ја објавува како сентенција на судска практика на судот.

На модел одлуката ѝ претходи „модел постапка“ што ја спроведува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или на слична фактичка состојба и имаат иста правна основа. Потребниот број тужби поднесени врз еднаква или слична фактичка состојба и кои имаат иста правна основа, за да може по нив да се поведе модел постапка и да се донесе модел одлука, не може никогаш точно да се утврди, па според тоа ниту да се пропише со закон. Законодавецот, во случајот на ЗУС, сосема паушално, и без никакви анализи утврдил број – „повеќе од 20“, но зад ваквото законско решение ниту стојат конкретни аргументи ниту поширока компаративна практика. Сметаме дека тој број треба да е далеку помал, односно дека судот, низ своето практично работење, може да утврди колкав минимален број тужби со вакви карактеристики се потребни во секој од судските совети за да можат тие да поведат модел постапка и да донесат модел одлука.

Точката 6 од ставот 1 на член 4 го дефинира „управниот акт“ како поединечен акт, со кој јавниот орган одлучил за права, обврски и правни интереси на физичко или на правно лице, односно друго лице што може да биде странка во определена управна работа, како

и поединечен акт донесен во прекршочна постапка. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение, известување или други акти утврдени со закон. На овој начин, дефиницијата на управен акт дадена во поимникот на ЗУС е за нијанса поширока од онаа содржана во ЗОУП. Имено, при набројувањето на називите под кои во правниот поредок може да се сретнат управните акти на јавните органи, покрај сите други наведени и во ЗОУП, оваа одредба од ЗУС го содржи уште и „известувањето“ како вид управен акт, со што ја шири лепезата од називи на управни акти што ги издаваат јавните органи, проширувајќи ја и надлежноста на управното судство врз сите активности на јавните органи кои означуваат повреда на правата или на правните интереси на граѓаните. „Креативноста“ на јавните органи сакајќи да избегнат управно-судска контрола врз своите акти, често во практиката се сретнува преку издавање известувања, очекувајќи Управниот суд да ги отфрла тужбите против известувањата бидејќи не се содржани во ЗОУП како управни акти.

Меѓутоа, новиот ЗУС изречно го содржи и известувањето како можен назив за управен акт што подлежи на судска контрола. За жал, и покрај сите усилби на ЗОУП и на ЗУС да не се остави простор јавните органи да носат акти на самоволие без никаква судска контрола на нивната законитост, сепак, сè уште одредени јавни органи се обидуваат преку своите материјални прописи, нивни измени и дополнувања или прешироки и неточни толкувања, да направат правна основа за изземање на своите управни акти од управно-судската контрола.

Последниот таков случај се одлуките на Државната комисија за спречување на корупцијата, за кои постои предлог за измена и дополнување на Законот за спречување корупција и судир на интереси, според кои одлуките на Државната комисија нема да се сметаат за управни акти во согласност со ЗОУП и ЗУС. За среќа, дури и да биде донесена ваква измена, ЗУС е двотретински, системски

закон, кој точно и прецизно ги утврдува основните белези на поимот управен акт, така што надлежноста на управното судство врз тие одлуки ќе остане неспорно, независно од евентуалните обиди со посебни прописи ЗУС и ЗОУП да бидат дерогирани.

Точките 7 и 8 од ставот 1 на членот 4 ги дефинираат поимите „управно дејство“ и „управен договор“. Првата дефиниција е во целост преземена од ЗОУП, па така управното дејство претставува донесување управни акти, склучување управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање други управни дејства во управните работи според закон. Управниот договор, пак, дефиниран е поконкретно и попрецизно отколку во ЗОУП. Имено, управен договор според ЗУС е двостран правен акт склучен помеѓу јавен орган и физичко или правно лице чиј предмет е вршење јавна служба или пружање јавни услуги на граѓаните од надлежност на јавниот орган. Управни договори се концесиските договори, договорите за јавни набавки што се од јавен интерес, договорите за вршење јавна служба, договорите за изведување јавни работи или вршење јавни услуги од надлежност на јавниот орган и други договори што според содржината на предметот судот ќе ги определи како управни договори. Мора да се каже дека во досегашната практика на судот во делот од дефиницијата на управните договори каде што е оставено на толкување на судот да определи кои други договори според својата содржина ќе се сметаат за управни, постои голема дилема бидејќи на овој начин законодавецот му остава можност на судот сам да ја определи својата надлежност. За надминување на оваа ситуација, секако ќе придонесе регулирањето на оваа материја со материјалните (посебните) закони во кои одредени видови договори изречно ќе бидат дефинирани како управни.

И при коментирањето на оваа одредба, исто како и погоре кај коментарот за предметот на управниот спор, се отвора следнава дилема: има ли причина законодавецот да посвети толкаво внимание на дефинирање на поимот управен договор, доколку намерата на

ЗУС требало да биде дека само одлуките за склучување на управните договори треба да претставуваат предмет на управен спор? Дали може одлуката на еден јавен орган за еднострано раскинување управен договор, која според сите атрибути претставува класичен управен акт, да биде изземена од управно-судска контрола? Со кое образложение би било направено такво изземање, каква е целисходноста, кои се правните аргументи за вакво толкување, во што се состои правичноста на ваков правен став? Понатаму, многу е важно да се одговори на прашањето, може ли редовното судство во парнична постапка да ја оценува законитоста на одлуката на јавен орган која претставува управен акт. Бидејќи, тоа никако ниту теоретски, а ниту според Законот за судовите или Законот за парнична постапка (ЗПП) не може да биде предмет на парничење, останува неизбежниот заклучок дека законитоста на актите донесени од јавен орган, независно дали се последица на склучен управен договор или не, треба да претставуваат предмет на управно-судска контрола.

Враќање ствари како предмет на управен спор

Член 5

Во управниот спор може да се бара и враќање на одземените предмети, пари и други противправно одземени ствари кога тоа е утврдено со закон.

Доколку во управната постапка, особено кај инспекциските постапки и прекршочните постапки, со управните акти биле одземени предмети, пари и друго, во управниот спор може да се бара враќање. Имено, доколку судот го поништи соодветниот управен акт, странките можат да побараат да се вратат и предметите или парите што врз негова основа биле одземени.

Оваа постапка се разликува од граѓанската постапка бидејќи со оспорениот управен акт во управна постапка, односно со неговото извршување покрај другите права и обврски за странките во постапката, постои и одземање предмети, пари и други противправно одземени ствари. Од ова произлегува дека во тужбата, а во согласност со член 25 став 2 од ЗУС, ако странката бара враќање на предмет или надоместок на штета, мора да го наведе и барањето во поглед на предметот или висината на претрпената штета. Значи, во тужбата мора да се наведе причината за нејзино поднесување во врска со главната работа и споредните барања. Во овој случај, се поставува прашањето дали може да се поднесе тужба само за одземените предмети, пари и други противправно одземени ствари. Во случаите кога странката поднела вакво барање до јавниот орган кое било одбиено, таа може да поднесе тужба за поведување управен спор. Во практиката постојат ситуации кога одземените предмети не се на странката на која се однесува оспорениот управен акт или ситуации кога странката не ја оспорува законитоста на управниот акт во целост, но тоа го прави делумно, односно тужбата се однесува само на одземените предмети, пари и други противправно одземени ствари.

Исклучоци кога не може да се води управен спор

Член 6

- (1) Управен спор не може да се поведе во работи во кои судската заштита е обезбедена вон управен спор.
- (2) Управен спор не може да се води за правилната примена на слободна оценка од страна на јавен орган (дискреционо овластување) при донесувањето поединечен управен акт, но може да се води за законитоста на таквиот акт и за границите на таквото овластување.

- (3) Управен спор не може да се води против поединечен управен акт со кој се одлучувало за прашања на постапката, туку таквиот акт може да се побива со тужба против поединечниот управен акт со кој е одлучено за главната работа, ако со закон не е поинаку определено.
-

Во оваа одредба наброени се работите за кои не може да се води управен спор. Тоа е т.н. негативна енумерација односно набројување на случаите што претставуваат исклучок од општата или генерална клаузула. Надвор од наброените случаи во оваа одредба, водењето управен спор е секогаш дозволено под услов да се исполнети одредени формални претпоставки.

Управен спор не може да се води за правилната примена на слободна оцена од страна на јавен орган (дискреционо овластување) при донесувањето поединечен управен акт, но може да се води за законитоста на таквиот акт и границите на таквото овластување. Управниот суд во согласност со член 6 став 2 од ЗУС е обврзан да утврди две работи: дали јавниот орган бил овластен да примени слободна оцена односно дискреционо овластување и дали се движел во границите на дадените овластувања. Оттука, произлегува дека од судското испитување во управен спор не се изземени управните акти донесени со примена на дискреционо овластување. Тие можат да бидат предмет на управен спор, со тоа што судската контрола е ограничена на нивната законитост, а Управниот суд не е овластен да ја преиспитува исправноста на актот.

Управен спор не може да се води против поединечен управен акт со кој се одлучувало за прашања на постапката, туку таквиот акт може да се побива со тужба против поединечниот управен акт со кој е одлучено за главната работа, ако со закон не е поинаку определено. Оваа одредба се надоврзува на ЗОУП каде што се предвидува дека за преземањето на процесните дејства (за кои

претходно се одлучувало со заклучок што веќе не е предвиден) е потребно да се донесе решение – управен акт. Се разбира, погрешно е да се претпоставува дека против таквите одлуки на јавните органи не постои судска заштита, со оглед на тоа што секоја процесна одлука донесена во управна постапка може да се побива со тужба за главната работа доколку со посебен закон не е поинаку утврдено. Со оглед на фактот дека со одлука за прашања од постапката не се одлучува непосредно за права, обврски и правни интереси на странките во управната постапка, законодавецот одлучил дека тие одлуки ќе бидат побивани само во рамките на главната работа, доколку, се разбира, странката одлучи да поднесе тужба за поведување управен спор против актот со кој јавниот орган ја решил главната работа.

2. ОСНОВНИ НАЧЕЛА

ЗУС содржи неколку основни начела, кои служат како основни правила односно директиви, насоки, патокази, првенствено за судиите, но и за сите учесници во спорот, кон постигнувањето на целта – ефективна правна контрола на законитоста на управните акти донесени од јавните органи. Ова е исклучително значајно, имајќи предвид дека ниту ЗУС од 1977 година ниту, пак, ЗУС од 2006 година не содржеа начела на судската постапка. Во начелата на управниот спор се предвидени постулати за постапувањето на судот, но и за другите учесници во управно-судската постапка, кои низ своите дејства и постапувања треба да ги прифатат овие основни начела, бидејќи во нив можат да ја најдат евентуалната недореченост што постои низ другите одредби на ЗУС.

Начело на законитост

Член 7

Според начелото на законитост, судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија, водејќи грижа за конзистентност на своите одлуки, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.

Како и во секоја друга постапка, така и во управно-судската, според начелото на законитост, судот е должен да одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори.

Сепак, начелото на законитост во управниот спор оди и чекор понатаму бидејќи предвидува дека судот освен што треба да одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори, треба да води грижа и за конзистентност на своите одлуки, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите. На овој начин, ЗУС од 2019 година практично ја препознава важноста од конзистентна (или изедначена) судска практика и ја издигнува на степен на највисок принцип на управниот спор. Ова се должи на фактот што изедначеноста на судската практика претставува суштествен елемент на правната сигурност, а воедно и елемент на стандардот за правично судење предвиден во членот 6 од ЕКЧП. (*Prescuța Tudor v. România* бр. 21911/03, 24 март 2009, параграф 31).

Во држава во која владеењето на правото претставува основен темел, практиката на судовите би требало да биде предвидлива, односно физичките и правните лица би требало да можат да оформат разумно очекување каква судска одлука би се донела во даден предмет. Особено се зема предвид дека граѓаните разумно ќе очекуваат дека во нивниот предмет ќе се одлучи слично како и во предметите со идентична или со слична фактичка состојба. Иако судската практика во државите од континентална Европа не е извор на правото (не постои таканареченото прецедентно право), судовите се должни да внимаваат да не постапуваат дијаметрално спротивно во предмети во кои фактичката состојба е иста. Во спротивно, тешко би можело да се тврди дека во дадената држава постои правна сигурност, а со тоа и владеење на правото (правната сигурност е една од компонентите на владеењето на правото).

Следствено, Управниот и Вишиот управен суд, кога ќе одлучуваат во управен спор, ќе треба да внимаваат не само на тоа да постапат според Уставот, меѓународните договори и законот, туку и на тоа да нема сериозни отстапувања помеѓу нивните одлуки во слични предмети, а особено ова не смее да биде случај при одлучување во рамките на еден ист судски совет.

Начело на сослушување на странките

Член 8

Според начелото на сослушување на странките, пред да ја донесе својата одлука, судот ќе им овозможи на странките да се произнесат во врска со наводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и за сите факти и правни прашања изнесени во управниот спор, освен во случаите определени со закон.

Начелото на сослушување на странките е врзано со нивната процесна рамноправност или еднаквост. Во управниот спор, тужителот и тужениот во текот на судската постапка имаат начелно еднаков процесен статус. Тие уживаат еднаква правна заштита како евентуална можност за изјаснување на странката пред судот. Тужениот е само тужена страна во спорот, а не надреден субјект врз тужителот, па од тој аспект, станува збор за еднаквост на странките во управниот спор. Пред управното судство мора да се зачува законската симетрија на странките во однос на конкретниот предмет на управен спор. Начелото на сослушување на странката претпоставува нејзино право да се произнесе за сите факти и правни прашања што се предмет на решавање на спорот. Судот е овластен да одлучи за барање за кое на спротивната страна не ѝ била дадена можност да се изјасни само во случаи определени со закон. Во суштина, начинот на кој на странката ѝ се дава можност да се изјаснува за сите факти и правни прашања во врска со предметот на управниот спор е спроведувањето на усна расправа.

Инаку, членот 8 од ЗУС произлегува од членот 6 на ЕКЧП, во кој се инсистира судот пред да ја донесе својата одлука, да им овозможи на странките да се произнесат во врска со наводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и за сите факти и правни прашања

изнесени во управниот спор, освен во случаите определени со закон.

Ова начело во суштина значи овозможување активна положба на странката во управниот спор преку можноста за нејзино сослушување и изјаснување за наводите што се изнесени и за понудените докази, учество во изведување факти, поставување прашања на другата странка, на сведоците и да изнесува докази што се значајни за постапување во управниот спор, предлагање докази, изнесување правни тврдења и побивање на правните ставови за кои таа не се согласува. (*Пресуда „Тасева Пејровска против Република Македонија“* бр. 73759/14 од 11 јануари 2018 година, параграф 26).

Начело на усна расправа

Член 9

- (1) Во согласност со начелото на усна расправа, судот по правило ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа.
- (2) Судот може да одлучи во управен спор без одржување расправа само во случаите утврдени со овој закон.

Концепцијата на овој закон, за разлика од поранешниот ЗУС, е спорот на полна јурисдикција да стане правило и одлуките во управниот спор да се донесуваат врз основа на усна, јавна и непосредна расправа. На овој начин е постигнат европскиот стандард за задолжителноста на јавната расправа во секоја судска постапка, поставен со членот 6 од ЕКЧП (право на правично судење), а што претставуваше еден од темелните причини за подготовка на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2021 во делот за управното судство и изработка и донесување на овој ЗУС од 2019 година.

Во правната литература се истакнува дека особено значаен вид остварување на судската контрола врз законитоста на работата на администрацијата е токму усната расправа во управниот спор. Таа се смета за еден од најважните стандарди на управно-судската заштита. Со неа се оживотворува и начелото на ефикасност на управниот спор бидејќи на расправата, по правило, побрзо и со помалку трошоци се расправа за прашањата важни за донесување одлука за основаноста на тужбеното барање. Усната расправа е најважен медиум за изјаснување на странките и спроведување на доказната постапка во управниот спор. Таа има двојна цел: треба да биде основа за разјаснување на сите правни и фактички прашања и треба да им послужи на странките да се изјаснат за фактите, доказите и изјавите на другите странки и учесници во спорот. Токму на расправата странките можат една на друга да поставуваат прашања во врска со фактите и толкувањето и примената на правото во спорот и да ги решат спротивностите во исказите. На тој начин, во голема мера, се придонесува кон решавање на спорот веднаш по завршувањето на првото рочиште на усната расправа. Ваквото правно сфаќање го има прифатено и нашиот ЗУС. Исклучок се само случаите во кои спорот може да се реши без усна расправа. Националното право рестриктивно пристапува кон ова ограничување, утврдувајќи ја обврската за водење усна расправа како основно начело на управниот спор. Тоа е добра насока во која е тргната нашата регулатива на управниот спор на која и во иднина треба да се инсистира.

Во ставот 2 се регулира и спорот на законитост, односно судот може да одлучи во управен спор без одржување расправа само како исклучок од правилото за одржување усна расправа и тоа во случаите утврдени со самиот ЗУС. Значи, само во точно наброени случаи судот може да одлучува во спорови на законитост:

- 1) во случај кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел одлука) во согласност со одредбите од член 49 од овој закон

- 2) доколку тужителот ја оспорува примената на материјалното право, а не утврдената фактичка состојба
- 3) кога судот одлучува за решение, освен во случаите за временна мерка
- 4) ако најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што ја спречуваат оцената на законитоста на актот, поради што ќе го поништи таквиот акт

Од ова произлегува дека, иако усната расправа е правило во управниот спор, сепак постојат случаи што можат да бидат решение без спроведување усна расправа.

Начело на контрадикторност и пропорционалност

Член 10

- (1) Според начелото на контрадикторност, судот ќе им овозможи на странките да се произнесат за наводите и за предлозите на спротивната страна.
- (2) Според начелото на пропорционалност, судот ќе им овозможи на странките да ги остварат и да ги заштитат своите права и правни интереси, доколку тие не се на штета на правата и правните интереси на другите странки или трети лица и не се на штета на јавниот интерес утврден со закон. Кога на странките во постапката им се наложуваат обврски, судот е должен да ги примени дејствата што се поповолни за странките, ако таквите дејства се доволни за да се постигне целта утврдена со закон.

Во ставот 1 на овој член повторно е имплементиран членот 6 став 1 од ЕКЧП. Правото на правично судење подразбира судската постапка да биде правична, а практиката на Европската комисија

и на ЕСЧП нагласува дека правичноста на постапката бара, меѓу другото, таа да биде контрадикторна (European Court of Human Rights, *Fredin v. Sweden*, Publications of the European Court of Human Rights, Series A., vol. 283., 199). За да може контролата врз јавните органи да биде независна, непристрасна и ефикасна, начелото на контрадикторност е посебно важно во управен спор бидејќи во него за управната работа одлучува трето лице, различно од странката и јавниот орган преку преиспитување на оспорениот управен акт или управно дејство.

Според начелото на контрадикторност во националниот ЗУС, судот ќе им овозможи на странките да се произнесат за:

- наводите; и
- предлозите на спротивната странка.

За првпат во управен спор се пропишува почитување на начелото на контрадикторност, кое традиционално на овие простори претставуваше начело само за парничната и кривичната постапка. На овој начин, истовремено и напуштајќи го концептот на управен спор на законитост, ЗУС со инсистирањето на усни расправи и утврдување контрадикторност на постапката обезбедува „еднаквост на оружјата“ на двете странки во управниот спор (тужителот и тужениот), односно процесната положба на јавниот орган како тужен во целост ја изедначува со процесната положба на приватното физичко или правно лице (тужителот) не дозволувајќи јавно-правниот орган да има каква било посилна улога или да располага со прерогативи на моќ во текот на целата управно-судска постапка. Утврдувајќи го начелото на контрадикторност, ЗУС утврдува обврска на службеното лице кое ќе го застапува тужениот орган (најчесто службеното лице што го изготвило и го донело оптужениот управен акт) пред судот и пред тужителот да дава аргументи за неговата законитост и постапката на одлучување. Но, невозможно е математички законитоста на актот да се издвои од фактите врз кои тој е заснован, бидејќи контролата на фактите е опфатена со контролата на законитоста,

па затоа правните правила и правните прашања, судот треба да ги разгледува во контекст на фактичката состојба.

Остварувањето на контрадикторноста во управен спор е една од најзначајните цели што требаше да се остварат со новиот ЗУС. Контрадикторноста на спорот се настојува да се обезбеди низ целиот тек на спорот и таа се обезбедува со многубројни законски одредби: доставување на тужбата на одговор на тужениот и заинтересираните лица; обврска на странките во тужбата и одговорот на тужбата да ги изнесат сите факти врз кои се темелат нивните барања; право на странките да предложат докази за утврдување на фактите и да се изјаснат за наводите и доказите предложени од другите странки; обврската на судот да ја темели пресудата само на фактите и на доказите за кои на странката ѝ е дадена можност за изјаснување; и посебно обврската на судот да спроведе усна расправа. Временски гледано, изјаснувањето на тужителот во управниот спор започнува веќе со наведувањето на тужбените барања и причините за поднесување на тужбата, а изјаснувањето на другите странки започнува со составувањето на одговорот на тужбата. Од друга страна, можноста за изјаснување на странките завршува дури со заклучувањето на расправата односно со донесувањето на пресудата кога спорот е решен без расправа.

Според ова начело, судот е должен да им овозможи на странките да се произнесат по наводите и предлозите на спротивната страна. Овде, пред сè, се мисли на тужбата, одговор на тужба, достава на одговор на тужба до спротивната странка, жалба, одговор на жалба, достава на одговор на жалба до спротивната странка. Ваквата практика во Управниот и во Вишиот управен суд особено се применува и се практикува по одлуката на ЕСЧП „Тасева Пејровска *ipso iure* Република Македонија“ бр. 73759/14 од 11 јануари 2018 година, параграф 26.

Пропорционалноста значи дека судот ќе води сметка за тоа секоја страна да ги заштити своите права и правни интереси само

до онаа мера до која тие не прават штета на правата и на интересите на другите странки или трети лица, односно доколку не прават штета на јавниот интерес утврден со закон. Кај пропорционалноста особено е битна обврската на судот кога наложува обврска на некој од учесниците во управниот спор, да применува дејства што се најповолни за странката што се задолжува со обврска, а кои сепак ќе придонесат кон исполнување на целта на законот.

Според ова, начелото на пропорционалност значи заштита на правата, но и заштита на јавниот интерес, каде што е предвидено во случај на наметнување обврски на странката, кон неа да се применуваат мерки што се поповолни за странката, а со кои се постигнува целта на законот. Оваа одредба е издвоена во начелото на пропорционалност, дополнета со одредбата со која секое ограничување на правата и правните интереси на странките мора да биде пропорционално и не остава можност за дискреција на јавниот орган. Напротив, законската основа и пропорционалноста помеѓу преземените мерки и остварените цели се правни стандарди што мора да се толкуваат на ист начин во исти или слични случаи. За примената на оваа одредба во националната судска практика може да се видат одлуките на ЕСЧП: „*Ромева* *џројив Република Северна Македонија*“ бр.32141/10 од 12.12.2019 година, параграф 77-78, „*Јакимовски и Кари* *џревоз* *џројив Република Северна Македонија*“ бр. 51599/11 од 14.11.2019 година, параграф 50 како и заклучоците за извршување на овие пресуди Су.бр.0202-298/2020 и Су.бр.0202-299/2020 донесени на Седница на Вишиот управен суд одржана на 27.7.2020 година.

Начело на ефикасност

Член 11

Во согласност со начелото на ефикасно работење, судот ќе ја спроведува постапката брзо, без употреба на непотребните дејства и трошоци и ќе ја донесе својата одлука во разумен рок, односно најдоцна во рок од девет месеци од денот на доставување на списите или создавање услови за одлучување по тужбата.

Начелото на ефикасност е поврзано со долготрајноста на управните спорови и негативното искуство во тој поглед. Имено, начелото на ефикасност го обврзува судот во Управниот суд да ја спроведе постапката брзо, без употреба на непотребни дејства и трошоци и да донесе одлука најдоцна во рок од 9 месеци од денот на доставување на списите, односно откако биле создадени услови за одлучување по тужбата во кои може да се засмета и моментот на казнување на јавниот орган поради недоставување списи, како и моментот кога јавниот орган требало да биде казнет, а судот тоа не го сторил.

Ова начело е сериозен исчекор во однос на минатото поради фактот што истражувањата покажуваат дека управните спорови, традиционално, траат исклучително долго. Тоа не само што е демотивирачки за странките туку и предизвикувачки за нив имајќи предвид дека долготрајноста на даден судски спор предизвикува и поголеми трошоци. Долготрајноста на управниот спор, во основа, често дејствува како демотивирачки механизам за странката воопшто да поведе спор. Причината за тоа лежи во дејството на тужбата. За разлика од жалбата според ЗОУП – која по правило има суспензивно дејство во однос на управниот акт против кој се поднесува – кај тужбата постои генерално правило дека таа не го одлага извршувањето на управниот акт против кој е поднесена. Со други зборови, правило во управниот спор е дека тужбите немаат

суспензивно дејство. Па така, актот што се оспорува во управен спор ќе биде извршен во моментот на неговата конечност (кога против него веќе нема да може да се поднесе жалба во управна постапка) иако тој не е правосилен (против него може да се поведе или се води управен спор).

Од сето наведено, произлегува дека и поради обврската на нашето судство за судење во разумен рок, како и поради начинот на поставеност на управниот спор како судска контрола врз законитоста на актите на јавните органи, законското ограничување од 9 месеци за одлучување на судот е нужно и неопходно.

Обврска за соработка со судот

Член 12

Сите судови и јавни органи се должни на судот во управен спор да му обезбедат неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош.

Со оваа одредба управното судство потполно се изедначува со другите судови, а јавните органи имаат должност да постапат во согласност со овој член.

Најголемиот предизвик за судот при одлучување во управен спор е прибирањето списи и други неопходни документи за одлучување, односно нивното доставување од надлежните органи. Во членот 12 е утврдена изречна обврска за обезбедување на списите за работа и сите други податоци како и правна помош на судот, не само за тужениот орган, туку и за сите јавни органи, како и судовите во државата.

Имено, работата на Управниот суд, односно решавањето на управниот спор е непосредно поврзано со работата на јавните

органи од која произлегува управниот спор. Од овие причини, без навремено доставување информации во врска со конкретниот управен спор, списите што се потребни за одлучување и други работи поврзани со претходно водената управна постапка, невозможно е да се дојде до ефикасно и правилно утврдување на фактичката состојба во конкретниот случај. Во спротивно, несоработката на јавните органи и на другите институции со управните судови, може да доведе до попречување на правдата со сите елементи на нерешавање на управниот спор.

Задолжителност на судските одлуки

Член 13

Правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и за нивните правни следбеници како и за јавните органи.

Правосилноста на пресудата го сочинува авторитетот на пресудената работа (*res judicata*) како главно обележје на судските пресуди, кој укажува на нивната непроменливост. Задолжителноста на правосилните судски пресуди значи нивна извршност – обврска да се постапува по нив. На тој начин се чува и се обезбедува угледот на Управниот суд како и практичната смисла на управниот спор. Процесно гледано, правосилноста на судската пресуда значи дека правото на употреба на редовен правен лек против таквата пресуда престанува како недозволено или како исцрпено. Исто така, начелно, судот не смее повторно да одлучува за правосилно пресудената работа (*non bis in idem*), освен по исклучок, при употреба на вонреден правен лек. Значи, под „правосилна пресуда“ во смисла на ЗУС се подразбира искористеноста на жалба во управниот спор, или случај кога странката го пропуштила рокот благовремено да ја изјави таа жалба и странката се откажала од правото на жалба во управен спор.

Задолжителноста на судските одлуки во управен спор има значење на начело. Тоа е основа за ефикасност на судските одлуки. Дејството на правосилните судски пресуди во управен спор е најчесто *inter partes*, во однос на странките во конкретниот спор – тужителот, тужениот и заинтересираното лице, како и нивните правни следбеници. Особено е важно што членот 13 нагласува дека правосилните судски пресуди од управниот спор се задолжителни за јавните органи. Од формулацијата на оваа одредба произлегува дека тие се задолжителни не само за тужениот јавен орган како странка, туку и за јавните органи што не се странки во конкретниот управен спор, што значи дека тие по службена должност треба да внимаваат на пресудите на управното судство и своето работење да го приспособат кон нив. Со други зборови, ЗУС изречно утврдува дека кога тужена страна е второстепениот орган што одлучувал по жалба на незадоволната странка (тужител во управниот спор), анулирачката пресуда на Управниот суд со упатствата за постапување на судот содржани во пресудата се задолжителни не само за тужениот орган чиј акт е поништен, туку и за првостепениот орган што го донел управниот акт против чија жалба одлучувал второстепениот орган. Насоките и упатствата содржани во правосилната судска одлука се задолжителни за јавниот орган што како првостепен орган го донел актот поради чија незаконитост (заедно со незаконитоста на актот на второстепениот орган) бил поведен управниот спор.

Посебно е важно да се истакне задолжителноста на правосилните судски пресуди за тужените – јавните органи. Тие се должни да постапат во согласност со пресудата на судот и на тој начин да го спречат непотребното понатамошно постапување по барањата за извршување. Ова правило е особено важно да се почитува во ситуациите кога наместо поништениот управен акт, потребно е да се донесе нов. Надлежниот јавен орган е врзан со правните сфаќања на судот и забелешките на судот во однос на постапката. Тоа значи дека при носењето на новиот управен акт,

јавниот орган е врзан со правните сфаќања на судот изнесени во пресудата, и тоа како во однос на прашањата од материјалното, така и во однос на прашањата од процесното право. Оттука, тужениот орган кога донесува нов управен акт, не може поинаку да ги толкува и да ги применува прописите, туку само онака како што ги протолкувал судот во својата пресуда. Донесувањето нов управен акт што не ја одразува во целина пресудата на Управниот суд, спротивно е на начелото на задолжителност на правосилните пресуди во управен спор, што пак е недопустливо од аспект на примена на уставното начело на законитост и односот на управната и на судската власт во правниот систем.

Без начелото на задолжителност на правосилните судски пресуди, управниот спор не би го имал воопшто значењето што го има. За да ја исполни судската пресуда целта на нејзиното донесување, а тоа е заштита на објективната законитост и на правата и правните интереси на странките, мора да се обезбедат средства за нејзино извршување. Тие се утврдени во одредбите од ЗУС (член 87-89) кои се однесуваат на извршувањето на правосилните одлуки.

Соодветна примена на одредбите од други прописи

Член 14

- (1) За прашања во постапката што не се уредени со овој закон, соодветно се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка.
- (2) Одредбите од законот со кој се уредува употреба на јазиците во Република Македонија соодветно се применуваат и во управниот спор.

ЗУС упатува на примена на ЗПП, за сите прашања што не се уредени со овој закон. Така, ЗУС не ги набројува таксативно случаите

односно прашањата за кои треба да се примени ЗПП во управниот спор, туку тоа го прави на начин што упатува на примена на ЗПП во постапката на управниот спор што не е уредена со овој закон, односно за одредени прашања за кои постои правна празнина. Во однос на употребата на јазиците во Република Северна Македонија, соодветно како и во другите постапки и во овој управен спор треба да се применуваат одредбите од Законот за употреба на јазиците.

3. ОРГАНИЗАЦИЈА И СОСТАВ НА СУДОТ

Член 15

- (1) Управниот суд одлучува во прв степен во управен спор, освен ако поинаку не е уредено со закон.
- (2) Вишиот управен суд одлучува по жалби против пресудите на Управниот суд и решенијата на Управниот суд против кои е дозволена жалба, а во прв степен и за судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и Градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и Градот Скопје, меѓу општините, Градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е утврдено со закон.
- (3) Врховниот суд одлучува за судир на надлежностите меѓу Управниот суд и друг суд, како и меѓу Вишиот управен суд и друг суд.

Со оваа одредба од ЗУС се утврдува стварната надлежност на судовите за решавање управни спорови и состојбите во кои некој од нашите два управни суда би се нашол во судир на надлежности. Со оглед на фактот што и Управниот суд и Вишиот управен суд се судови за целата територија на Република Северна Македонија, ЗУС не содржи одредби за нивната месна надлежност, како што е тоа случај во сите други држави во кои постојат повеќе управни судови од прв степен со поделена месна надлежност и еден второстепен суд (виш управен, висок управен, врховен управен суд и сл.) кој има надлежност на целата држава и најчесто настапува како касационен суд во втора и последна инстанца.

Општата надлежност за решавање во прв степен ја има Управниот суд, освен ако поинаку не е уредено со закон.

Вишиот управен суд одлучува во втор степен односно тој одлучува по жалби против пресудите на Управниот суд и решенијата на Управниот суд против кои е дозволена жалба. Во прв степен, Вишиот управен суд одлучува само за судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и Градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и Градот Скопје, меѓу општините, Градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е утврдено со закон.

За разлика од поранешниот ЗУС, кога Врховниот суд имаше надлежност да одлучува по вонреден правен лек, според ставот 3 на член 15 од овој закон, Врховниот суд одлучува само за судир на надлежностите меѓу Управниот суд и друг суд, како и меѓу Вишиот управен суд и друг суд.

Член 16

- (1) Во управен спор во прв степен, судот одлучува во совет од тројца судии, или како судија поединец, во случаите од став (2) на овој член определени со овој член.
- (2) 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 дејства во постапката на донесување на управниот акт.
- (3) За исполнетоста на условите од став (2) на овој член, и за доделување на предметот на судија поединец, со решение одлучува советот.
- (4) Судија кој нема две години судиски стаж, не може да постапува како судија поединец.

- (5) Предмет за кој е спроведена усна расправа пред совет, не може да му се додели на понатамошно одлучување на судија поединец.
- (6) Против решението од ставот (3) на овој член, не е дозволена жалба.
- (7) Управниот суд за законитоста на конечните поединечни акти донесени во изборна постапка одлучува во совет од тројца судии.

Важно прашање за управниот спор е секако составот на судот што одлучува во спорот. Се поставува прашањето дали во рамките на судот, управните спорови треба да ги решаваат судски совети или, пак, судии поединци. И покрај широката практика на одлучување на управните спорови од страна на судски совети, во последно време се забележува тренд на зголемување на овластувањата на судии поединци да ги решаваат управните спорови. Овој тренд е доведен до крајност во Република Хрватска каде што со последните законски измени од 2012 година, воведено е правилото дека сите управни спорови се водат и одлучуваат исклучиво од судија поединец.

Во врска со составот на Управниот суд во Република Словенија, предвидено е дека управните спорови се одлучуваат во судски совети составени од тројца судии, освен ако со закон не е поинаку определено. Одлучувањето на управни спорови на судија поединец, во Словенија е доверено единствено во таксативно пропишани случаи: за решавање спорови чија вредност на предметот на спорот, во предметите во кои спорното право или обврска можат парично да се утврдат, не го надминува износот од 20.000 евра; за решавање на спорите во кои се оспорува процесна одлука донесена во прв степен; за решавање т.н. едноставни спорови; и за решавање спорови во кои се оспорува управен акт што содржи грешка поради која не може да се оценува законитоста на таквиот акт. Одлука за

доверување на овие спорови на одлучување на судија поединец, носи надлежниот совет на предлог на судијата известител. Во секое време, советот може да одлучи некој од споровите за кои би требало да биде надлежен судија поединец, да се одлучува колегијално, во совет. Во Словенија, Вишиот управен суд е укинат и неговата надлежност ја врши Врховниот суд на Словенија, кој за жалба и ревизија одлучува во совет од тројца судии. Во совет составен од ист број судии, Врховниот суд на Словенија одлучува и за судир на надлежности помеѓу Управниот суд и суд од општа надлежност или друга специјализирана надлежност.

Одлучувањето на управните спорови во судски совети како правило е предвидено и за основните управни судови во Чешка. Законот посебно ги утврдува областите во кои може да одлучува судија поединец: пензиско и здравствено осигурување, социјална заштита, меѓународна заштита на странци, управни спорови поврзани со работни односи и спорови за прекршочни казни до 100.000 круни.

Организацијата на судот при одлучување во управни спорови во Полска е уредена тргнувајќи од тоа дали се одржува усна расправа во процесот. Така, првостепените управни судови во Полска одлучуваат по правило во судски совет составен од тројца судии секогаш кога во спорот се спроведува расправа. Во споровите во кои не се спроведува усна расправа, по правило, одлучува судија поединец. Кога управниот спор треба да биде одлучен во совет, неговото решавање од судија поединец претставува битна повреда на постапката и тоа е причина за поништување на пресудата. Интересно е решението на полското законодавство во врска со составот за одлучување во Врховниот управен суд. Тој одлучува во втор степен во совет од тројца судии секогаш кога се спроведува усна расправа. Но, кога ќе се отвори некое правно прашање што предизвикува посебно разгледување, советот може да го прекине решавањето на спорот и да го проследи на разгледување пред седумчлен судски состав. Правното стојалиште на овој совет го

обврзува тричлениот судски совет кој продолжува да го води управниот спор, а седумчлениот совет може дури и да го преземе одлучувањето на спорот и самиот да донесе пресуда.

Со членот 16 од ЗУС се уредува составот на судот што решава во управен спор во Република Северна Македонија.

Правилото утврдено со ЗУС е дека во управен спор во прв степен одлучува совет од тројца судии. Во првиот став од член 16 е предвидена и можноста за одлучување на судија поединец, но само во случаите утврдени во вториот став од истиот член.

Вториот став од член 16 наведува на воопштен начин две ситуации во кои одлучува судија поединец во управен спор од прв степен:

- спорови во кои предметот изразен во парична вредност не надминува 10.000 евра во денарска противвредност и
- спорови чиј предмет се само процесни дејства во постапката на донесување управен акт.

Со други зборови, законодавецот на некој начин направил рамковно определување на споровите од помала вредност и значење за кои би било поефикасно, наместо совет, да одлучува еден судија, односно судија поединец.

Во практиката, оваа новина резултира со став на Управниот суд дека во споровите за статусни права на тужителот (слободен пристап до информации од јавен карактер, избор и разрешувања на носители на јавни функции, и слично) се одлучува во совет.

Ставот 3 од член 16 го уредува прашањето кој и со каков правен акт ќе одлучи за исполнетоста на условите за одлучување на судија поединец, па така, пропишано е дека за тоа одлучува советот и тоа со решение против кое според ставот 6 од истиот член не е допуштена жалба, туку тоа има карактер на интерен акт за кој одлучува советот на кој му е доделен соодветниот предмет.

Со ставот 4 е предвиден услов дека судија кој нема две години судиски стаж, не може да постапува како судија поединец.

Тргувајќи од тоа дека иако за еден предмет започнал да одлучува совет, во текот на судската постапка може да се констатира дека станува збор за предмет со помала парична вредност и тој да се додели со решение на судија поединец. Во ставот 5 од член 16 е утврдено дека такво доделување на предметот од совет на судија поединец не е можно доколку веќе била спроведена усна расправа пред совет.

Исто така, предмет за кој е спроведена усна расправа пред совет, не може да се додели на понатамошно одлучување на судија поединец.

Член 17

Вишиот управен суд одлучува во совет од тројца судии.

Според член 17, Вишиот управен суд во сите спорови, па и во оние за решавање судир на надлежности според член 15 став 2 одлучува во совет од тројца судии.

По однос на прашањето поврзано со повторувањето на постапката пред Вишиот управен суд се поставува прашањето дали во овие случаи треба да одлучува истиот судечки совет, ако се има предвид дека тој веќе изградил свое правно мислење по конкретниот предмет, без разлика што во оваа постапка се ценат условите за нејзино повторување. Според другото мислење, при повторувањето на постапката треба да одлучува друг совет од тројца судии кој не учествувал во одлучувањето при донесувањето на одлуката по жалба. Ваквото размислување е во насока на објективност и непристрасност на постапката и секако дека ова

прашање остава можност за размислување за неговото решавање во рамките на Вишиот управен суд.

Член 18

Врховниот суд одлучува за судирот на надлежност во совет од петмина судии.

За разлика од Вишиот управен суд, Врховниот суд според член 18 од ЗУС кој одлучува исклучиво за судир на надлежности на некој од двата управни суда, одлучува во совет од петмина судии.

Кога станува збор за решавањето на судирот на надлежности, теоретски, како и практични аргументи за објаснување на различното уредување на составот на Вишиот управен суд и Врховниот суд при одлучување на прашања од иста материја, тешко можат да се најдат.

4. СТРАНКИ ВО УПРАВЕН СПОР

Член 19

Странки на управниот спор се тужител, тужен и заинтересирано лице.

Тужител

Член 20

Тужител е физичко или правно лице кое смета дека му е повредено право или правен интерес со конечен управен акт донесен во управна постапка, или во прекршочна постапка, како и со непостапување на јавен орган во законски утврдениот рок.

Членот 20 од ЗУС ги дефинира условите за стекнување активна процесна легитимација односно дефинира кој може да биде тужител во управен спор.

Првиот услов е тужителот да биде физичко или правно лице. ЗУС не прави разлика во делот на физичко лице како тужител дали станува збор за граѓанин/ка на Република Северна Македонија или за граѓанин/ка на друга држава или за лице без државјанство. Сепак, ЗУС предвидува дополнителни услови во членот 25, кој ја дефинира содржината на тужбата, каде што е предвидено дека тужбата мора да биде разбирлива и да содржи, меѓу другото, покрај лично име и адреса, единствен матичен број како и електронска пошта и телефон за контакт. Овој задолжителен елемент на тужбата може

да претставува посебен проблем за лицата без документи што живеат во Република Северна Македонија и апатридите што немаат адреса на живеалиште или на престојувалиште, како ни единствен матичен број. Токму Вишиот управен суд ја има и воспоставено оваа практика видно од Пресудата УЖ-3 бр. 200/2015 од 6.4.2015 година каде што зазел став дека *„поднесена тужба од сѝрана на тужител треба да ѝ содржи следниѝе елементи: име и презиме и место на домување на тужителот односно назив и седиште на правно лице определено во Централниот реѝистар, што значи дека ѝ неа може да се подготви“*.

ЗУС не прави разлика ниту кога како тужител се јавува правно лице и дали тоа е регистрирано во регистрите во Република Северна Македонија или станува збор за правно лице што е регистрирано во странство.

Вториот услов е лицето, физичко или правно, да смета дека му е повредено право или правен интерес со конечен акт или непостапување т.е. „молчење на администрација“ во управна или во прекршочна постапка.

Повредата на правото односно правниот интерес го дефинира во суштина поимот тужител бидејќи укажува дека тужител може да биде само странка или заинтересирано лице во управна или во прекршочна постапка. Имено, ЗОУП во членот 4 Поимник став 1 алинеја 8 ја дефинира странката како – *„Странка е секое физичко или правно лице, ѝ чие барање е воведена управна постапка, против кое е воведена управна постапка, кое е вклучено во постапка воведена ѝ службена должност, или кое заради заштитата на своите права или правни интереси има право да учествува во управна постапка“*.

Оттука, како тужител во управен спор може да биде само физичко и правно лице кое било странка или заинтересирано лице во управната постапка како и лице на кое конечниот управен акт има влијание врз неговите или нејзините права или правни

интереси. Оваа дефиниција во целост ја исклучува можноста како тужител да се јави јавниот орган што ја водел управната постапка во која против управниот акт може да се изјави жалба до второстепен орган. Во таа насока е и судската практика изразена во Решението на Врховниот суд У.бр.1613/ 91 од 14.5.1992 година, Збирка на Врховниот суд 1990-1996 Книга V, каде што судот смета дека „118. Урбанистичкиот инспектор не може да поведе управен спор ниту да биде тужител во спорот против решение на Комисијата на Владата за решавање управни работи во врска со ситејен од областа на урбанизмот и градежништвото, со кое му е одбиено предлогот за поништување решение за урбанистичка согласност“.

Врховниот суд направил јасна дистинкција помеѓу надлежност на јавен орган и право или правен интерес на јавниот орган, со што тој не го препознава како тужител во управен спор против одлука на второстепен орган кој одлучувал по жалба против управен акт или недонесување управен акт во управната постапка што истиот ја водел во прв степен.

ЗУС ги изедначува конечниот управен акт и недонесувањето управен акт во законски предвидениот рок, т.е. молчењето на администрацијата според ЗУС претставува негативна пресумпција дека барањето/жалбата на странката е одбиено.

Тужител во управен спор кој нема својство на правно лице

Член 21

- (1) Државен орган, подружница или друга деловна единица на трговско друштво, здружение или заедница на граѓани, кои немаат својство на правно лице, може да поведат управен спор доколку се носители на права и обврски за кои се одлучува во управна постапка.

- (2) Тужба за управен спор може да поднесе и синдикална организација во случај кога смета дека одреден управен акт е спротивен со некое право или со директен интерес на некоја нејзина членка.
- (3) Во случај кога со одреден управен акт се повредени одредени права или интереси на физичко лице кое е член на здружение што во согласност со неговите правила е обврзано да ги штити правата и интересите на неговите членови, ова здружение може во координација со тој член и во негово име да поведе управен спор против тој управен акт.

Во членот 21 од ЗУС се предвидува и признавање на својство на тужител во управен спор кој нема правен субјективитет како и на правни лица на кои не им се повредени нивни права или правен интерес.

Оваа одредба всушност укажува на важноста на обезбедување управно-судска заштита на правата и правните интереси на сите субјекти на кои во управна постапка тие им биле непризнаени, ограничени или одземени.

Суштината на оваа одредба е посебно видлива во ставот 2 и ставот 3 од членот 21, во кој ЗУС предвидува дуална заштита кога станува збор за синдикални организации и здруженија на граѓани.

Кога станува збор за признавање својство на тужител на здружение, Управниот суд е должен да обрне посебно внимание на тоа дали е донесен конечен управен акт со кој е повредено право или интерес на физичко лице.

Ставот 3 од член 21 може да се толкува на два начина. Поширокиот начин, се чини правилен, според кој организацијата може да се јави како тужител и кога е донесен конечен управен акт

со кој е направена повреда на право или правен интерес на свој член и кога не е донесен управен акт во законски предвиден рок т.е. кога настапило молчење на администрација. Потесниот начин на толкување е дека здружението може да се јави како тужител кога се повредени одредени права или интереси на физичко лице што е член на здружение само во случај доколку повредата произлегува од одреден управен акт.

Оттука, Управниот суд при постапувањето треба да утврди дали конкретното здружение може да се јави како тужител преку утврдување на следниве факти: дали е донесен конечен управен акт или дали не е донесен управен акт во законски предвидениот рок т.е. молчење на администрација, дали тоа физичко лице на кое со конечниот управен акт или со недонесување управен акт во законски предвиден рок е член на здружението кое е подносител на тужба во управен спор, дали во статутот на здружението е предвидено дека здружението е обврзано да ги штити правата и интересите на своите членови и дали постои согласност од физичкото лице кое е член на здружението што има поднесено тужба за здружението да ги заштити неговите права и интереси.

Тужен

Член 22

- (1) Тужен е јавниот орган чиј акт или дејство се оспорува.
- (2) Тужениот од став (1) на овој член во управен спор е застапуван од одговорното лице или од службено лице овластено од него.
- (3) Доколку во управниот спор се оспоруваат дејства на јавните органи, во постапката ќе се употребуваат одредбите од овој закон што се однесуваат на оспорување на управниот акт.

Во членот 22 од ЗУС е дефиниран тужениот во управно-судската постапка, според што тужениот е јавниот орган чиј акт или дејство се оспорува. Оваа дефиниција е јасна и прецизна од аспект на тоа што Управниот суд е должен да утврди дали постои управен акт или дејство што се оспорува со поднесената тужба од тужителот. Сепак, одредбата е недоречена во поглед на прашањето дали поимот „акт“ се однесува на конкретен управен акт или на друг вид акт што може да се оспори. Оваа празнина може да се реши преку веќе утврдена практика на Вишиот управен суд изразена во сентенцијата што произлегува од Пресудата УЖ-3 бр.786/16 во која Вишиот управен суд има заземено правен став дека: *„Здружениеӣо за заш̄тӣӣа на ав̄торски и музичкӣ ѝрава, не може да биде ѝужена с̄ѝрана на ӯправно-судската̄ заш̄тӣӣа за̄ѝоа ш̄ѝо не с̄ѝанува збор за здружение ш̄ѝо решава во ӯравни работӣи, ѝа оѝѝука и оѝоренатӣа одлука нема ѝреѝман на ӯравен ак̄ѝ во соѝласноѝи со ЗУС“.*

Во ставот 2 од членот 22 се дефинира кој може да го застапува тужениот во управниот спор, на начин на што одредбата дава две алтернативи. Првата алтернатива е оргинерна и таа предвидува дека тужениот во управен спор го застапува одговорното лице односно функционерот на јавниот орган. Втората алтернатива е деривативна и дава можност функционерот т.е. одговорното лице на тужениот да овласти службено лице за да го застапува во управниот спор. Овие две алтернативи всушност предвидуваат ограничување само на овие два вида лица што можат да се јават како застапници на тужениот во управен спор, што значи дека тужениот не може да го застапуваат лица што не се вработени во јавниот орган односно да се ангажираат адвокати како застапници на тужени јавни органи во управните спорови.

Во ставот 3, Законот предвидува дека: *„доколку во ӯравниоѝи с̄ѝор се оѝорувааѝи дејс̄ѝва на јавниѝе орѝани, во ѝоѝѝаѝкаѝа ќе се ӯѝѝребувааѝи одредбиѝе од овој закон кои се однесувааѝи на оѝорување на ӯравниоѝи ак̄ѝ“*, што значи дека Законот

ги изедначува управните акти со управните дејства, со што се зголемува опфатот на управно-правната заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица. Сепак, доколку се земе предвид дека ЗУС има позитивен пристап кон управните дејства во согласност со членот 4 став 1 алинеја 7 „ујравно дејсїтво’е донесување ујравни акїи, склучување ујравни договори, зашїиїиїа на кориснициїе на јавни услуѓи и услуѓи од оїиїї инїиерес, како и їреземање друѓи ујравни дејсїтва во ујравниїе работїи соѓласно со закон“, се поставува прашањето дали истото се однесува и за недонесување управен акт во законски предвидениот рок т.е. молчење на администрација односно во овој случај непреземање управно дејство. Оттука, управното дејство може да се изврши со преземање или со непреземање активности, што значи дека за управно дејство ќе може да се смета не само преземањето, туку и непреземањето управно дејство.

Заинтересирано лице

Член 23

- (1) Заинтересирано лице е секое физичко или правно лице на кое поништувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот акт или дејство му штети на некое негово право или правен интерес.
- (2) Сè додека постапката во прв степен во управен спор не е завршена, судот по службена должност или по предлог на странките ќе го повика заинтересираното лице да се вклучи во постапката.
- (3) Судот без одложување ќе ги извести странките за вклучувањето на заинтересираното лице во управниот спор.
- (4) Заинтересираното лице во управен спор има положба на странка.

Во членот 23 од ЗУС е дефиниран статусот на заинтересирано лице во управен спор. Ставот 1 предвидува дека: „заинтересирано лице е секое физичко или правно лице на кое понижувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот акт или дејство му штети на некое негово право или правен интерес“, што дава најширока заштита бидејќи предвидува дека заинтересирано лице може да биде секое физичко или правно лице. Понатаму, истиот став предвидува дека заинтересираното лице е лице на кое понижувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот акт или дејство ќе му наштети на некое негово право или правен интерес.

Управниот суд треба да внимава дали понижувањето, укинувањето или изменувањето на оспорениот акт на заинтересираното лице ќе му наштети, што на своевиден начин го доближува управниот спор до парничната постапка, бидејќи се смета дека заинтересираното лице треба да ја брани законитоста на оспорениот управен акт заедно со тужениот.

Во ставот 2 од истиот член, ЗУС предвидува дека за време на постапката пред Управниот суд, самиот суд е должен по службена должност да внимава дали треба да повика заинтересирано лице за да се вклучи во управниот спор. Предлогот за повикување може да го дадат и тужителот, како и тужениот. Во оваа одредба не е утврдено дали повиканото заинтересирано лице треба да се произнесе дали сака да се вклучи во управниот спор како заинтересирано лице. Интересен е фактот дека ставот 2 експлицитно укажува на тоа дека заинтересираното лице се повикува да се вклучи „сè додека постојат кајта во прв степен во управен спор не е завршена“. Се создава впечаток дека законодавецот ја исклучува тука можноста заинтересираното лице да се вклучи во текот на второстепената постапка во управниот спор, односно да се вклучи директно во судската постапка пред Вишиот управен суд.

Доколку заинтересираното лице се вклучи во управниот спор, судот е должен да ги запознае странките, тужителот и тужениот за вклучување на заинтересираното лице. И правната наука предвидува дека во случај на вклучување на заинтересирано лице во управен спор, заинтересираното лице во спорот се појавува заедно со и покрај тужениот орган. И двајцата имаат интерес решението да биде во сила и тужбата да биде одбиена.

Ставот 4 од членот 23, предвидува изедначување на статусот на заинтересираното лице со странките во управниот спор. Со ваквото изедначување, ЗУС му овозможува на заинтересираното лице да ги ужива сите процесни гаранции што законот ги предвидува за странките во управниот спор.

5. ПОВЕДУВАЊЕ УПРАВЕН СПОР

Причини за тужба

Член 24

- (1) Управен спор се поведува со тужба.
- (2) Тужбата може да се поднесе:
 - доколку управниот акт е донесен од ненадлежен орган;
 - поради погрешна примена на материјалното право;
 - кога во постапката што му претходела на актот, не се постапило според правилата на постапката;
 - поради недонесување управен акт во управна постапка во законскиот рок од страна на јавниот орган;
 - поради погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката што му претходела на актот;
 - поради причини поради кои управниот акт може да се прогласи за ништовен, или
 - поради повреда на постапката за склучување на управниот договор.
- (3) Со тужбата може да се бара:
 - поништување поединечен управен акт или негово огласување за ништовен;
 - донесување поединечен управен акт што не е донесен во пропишаниот рок, или
 - преиначување на поединечниот акт.
- (4) Во случаите од ставот (3) алинеи 1 и 2 на овој член, со тужбата може да се бара судот да одлучи за правото, обврската или правниот интерес на странката.
- (5) Кон главното барање, со тужбата може да се бара и враќање ствари или надоместок на штета што ја причинил тужениот.

- (6) Управниот спор се смета за поведен со денот на поднесување на тужбата во судот.
-

Во ставот 1 од членот 24 од ЗУС е предвидено дека управен спор се поведува со тужба, што значи дека станува збор за судска односно управно-судска постапка. Поднесувањето на тужбата е моментот од кој започнува управниот спор и барањето на судска заштита во управна работа. Имено, за разлика од ЗПП каде што предлогот за временна мерка може да се поднесе одделно од тужбата, во ЗУС предлогот за изрекување временна мерка е строго врзан со моментот на поднесување на тужбата до Управниот суд. Од поднесувањето на тужбата, започнуваат да течат сите рокови што се поврзани со отпочнувањето на управниот спор, како, на пример, испитување на тужбата, роковите што се поврзани со дополнување на тужбата со цел таа да се смета за целосна, навремена и дозволена, доставување на тужбата на одговор, доставување на барање за доставување на списите на предметот од тужениот орган и други.

Во ставот 2 од членот 24, Законот ги предвидува основите по кои може да се поднесе тужба во управен спор. ЗУС прави разлика помеѓу формално-правни и материјално-правни причини за поднесување тужба во управен спор.

- Првата причина за поднесување тужба за поведување управен спор е од формално-правен карактер и станува збор за ненадлежност на органот што го донел управниот акт. Оваа основа е од посебно значење поради фактот што управните органи се должни да внимаваат на својата надлежност по службена должност. Ненадлежноста може да се манифестира на повеќе начини, но најприсутни се стварната ненадлежност и месната ненадлежност.
- Втората причина за поднесување тужба за управен спор е погрешна примена на материјалното право. Имено, јавниот орган е должен да го примени важечкиот материјален закон

во конкретната ситуација, без притоа да дава свое слободно толкување и аргументација. Тужби по оваа основа најчесто се поднесуваат заради примена на јавниот орган на законска одредба или закон кои повеќе не се во примена или кога станува збор за примена на погрешна одредба (член) од соодветен материјален закон.

- Третата причина за поднесување тужба во согласност со ЗУС е непостапување според правилата на постапката што му претходела на управниот акт. Тужбата во овој случај се поднесува против непочитување на процесните механизми за заштита на правата на странката. Почитувањето на пропишаните правила на постапката е основна гаранција дека едно лице може да го оствари своето право или да ја ужива својата слобода, но и гаранција дека обврската што му се наметнува ќе биде пропорционална, без притоа да им се направи дополнителна штета на неговите права и слободи. Токму правилното спроведување на постапка е основа за правилна примена и на материјалното право, а тие заедно ја сочинуваат правната гаранција за донесување правилно и законито решение.
- Четвртата причина за поднесување тужба е недонесување управен акт во управна постапка во законскиот рок од страна на јавниот орган, односно станува збор за „молчење на администрацијата“. Изречното наведување на оваа состојба како основа за поведување управен спор е позитивно решение, бидејќи молчењето на администрацијата е јасен показател за отсуство на „добра администрација“, односно отсуство на одговорност на јавните органи во вршење на своите законски надлежности во однос на обезбедување услови за остварување на правата и уживањето на слободите на физичките и на правните лица во Република Северна Македонија. Постапката на управен спор во делот на поднесена тужба врз основа на недонесување управен акт во управна постапка во законскиот рок од страна на

јавниот орган т.е. за молчење на администрацијата, има своја специфичност во однос на т.н. дополнителен управен спор (во правната теорија, спорот по повод молчење на администрацијата се нарекува претходен управен спор, а оние што се поведуваат против веќе донесени управни акти претставуваат дополнителни управни спорови). Така, кога станува збор за управен спор поведен поради „молчење на администрација“, Управниот суд треба да одлучува само во полна јурисдикција во согласност со членот 60 став 2, според кој судот со својата пресуда ќе го донесе тужбеното барање и самиот ќе ја реши управната работа.

- Петта причина за поднесување тужба може да биде погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката што му претходела на актот. Ова е првиот предуслов за донесување правилно и законито решение. Го истакнуваме поимот „правилно“ бидејќи не секогаш решението кое е законито, во суштина, го исполнува барањето на странката во управната постапка, поради што надлежниот јавен орган е должен при примената на законот, правилно да го примени во најдобар интерес на странката без притоа ова да биде на штета на други лица или на јавниот интерес. Според тоа, правилно и целосно утврдената фактичка состојба е услов за правилна примена на материјалниот пропис и гаранција за законитоста на конкретниот управен акт.
- Шестата основа за поднесување тужба во управен спор е постоење причини поради кои управниот акт може да биде прогласен за ништовен. Станува збор за услов од формално-правна природа бидејќи јавните органи се должни по службена должност за цело време на водење на постапката да внимаваат дали постојат услови за огласување на управниот акт за ништовен.
- Последната наведена причина за поднесување тужба е повреда на постапката за склучување на управниот договор. Оваа основа во ЗУС е номотехнички конфузно сročена, а

суштински тешко применлива од причина што не е јасно како може основа за тужба за управен спор да биде повреда на постапката за склучување управен договор, а не и повреда на постапката за раскинување управен договор. Можно е намерата на законодавецот да била раскинувањето на управните договори да се смета за граѓанско-правен однос, но ваквото сфаќање го доведува под знак прашање карактерот на управниот договор како јавно-правен институт не само кај нас, туку секаде во светот. Управниот договор е дефиниран со Законот за установи и ЗОУП, што јасно укажува дека станува збор за управно-правен институт, а не за граѓанско-правен поим, токму поради јавно-правниот режим под кој овој вид договори потпаѓаат. Оттука, не е јасно како склучувањето на управните договори претставува предмет на управниот спор, но не и нивното раскинување, кога и неговото склучување и раскинувањето се вршат со одлуки на јавните органи кои претставуваат конкретни управни акти.

Во ставот 3 од членот 24 тужителот јасно и недвосмислено треба да наведе во тужбата што бара од Управниот суд. Тој има можност со тужбата да бара два вида решавање на управниот спор, при што во вториот случај можни се два начина на негово решавање:

- Едниот е преку оценка на законитоста да бара управниот акт против кој ја поднел тужбата да биде поништен или доколку постојат услови за биде огласен за ништовен. Ова значи дека во првиот случај тужителот може да бара од Управниот суд да ја прифати тужбата и управниот акт поради незаконитост да го поништи или да го огласи за ништовен.
- Во вториот случај, Законот предвидува надлежност на Управниот суд да ја реши работата во меритум односно да одлучи во полна јурисдикција за управно-правната работа и тоа на два начина. Првиот начин е кога станува збор за отсуство или за недонесување управен акт од страна на јавниот орган, да го донесе управниот акт што јавниот

орган не го донел и да одлучи по барањето на странката во управната постапка.

Судска практика: Пресуда на Управниот суд У-6.бр. 909/15 од 2.10.2017 година.

- Другиот начин е да донесе одлука т.е. пресуда со која ќе го преиначи управниот акт на начин на кој барал тужителот во тужбата, што значи дека Управниот суд ќе ја уважи тужбата на тужителот и самиот ќе го преиначи управниот акт во согласност со тужбеното барање. Всушност, станува збор за преземање надлежност на Управниот суд од конкретен јавен орган и решавање на управната работа во целост ставајќи се на местото на јавниот орган. На тој начин, ЗУС на јасен и на недвосмислен начин им дава можност на управните судови да воспостават ефикасна управна правда.

За став 4 погледни пресуда на Управниот суд У-6.бр.909/2016 од 2.10.2017

Во ставот 5 од членот 24, во тужбата, тужителот не е спречен да истакнува барања што се однесуваат на надоместок на штета или на враќање определена ствар, доколку тужениот орган ја причинил штетата или на странката ѝ одзел определени ствари. Но, услов за да може тужителот да бара надоместок на причинета штета или враќање одземени ствари е тоа да го сторил како споредно барање кон главното тужбено барање кое треба да биде едно од наведените основи во ставот 2 од овој член. Без главно тужбено барање, тужителот не може да поднесе барање за надоместок на причинета штета или враќање одземени ствари.

Во ставот 6 од членот 24 се дефинира моментот кога може да се смета дека управниот спор е поведен. Законот предвидува дека управниот спор постои само доколку тужбата е поднесена во Управниот суд односно од моментот на поднесување на тужбата, што значи дека е започнат управниот спор што е различно од парничните спорови каде што треба да настапи моментот на литиспенденција.

Содржина на тужбата

Член 25

- (1) Тужбата мора да биде разбирлива и да содржи:
 - 1) Назив на судот пред кој се поднесува,
 - 2) Лично име, односно назив и адреса, односно седиште на тужителот со единствен матичен или даночен број, како и имејл-адреса и контакт телефон на тужителот,
 - 3) Назив на тужениот,
 - 4) Наведување на оспорениот акт, односно управен договор или опис на бараното дејство,
 - 5) Вредноста на предметот на спорот,
 - 6) Тужбено барање,
 - 7) Обем во кој се оспорува поединечниот управен акт, дејството или управниот договор (целосно или делумно),
 - 8) Причини за поднесување на тужбата во врска со главната работа и споредните барања,
 - 9) Факти и докази на кои е засновано тужбеното барање,
 - 10) Потпис на тужителот,
 - 11) Доказ за платена судска такса.
- (2) Ако со тужбата се бара враќање на предмет или надоместок на штета, се наведува и барањето во поглед на предметот или висината на претрпената штета.
- (3) Оригиналот или заверениот препис од оспорениот акт, управниот договор или доказ за постоење на актот треба да бидат приложени кон тужбата. Во случај кога се поведува управен спор поради недонесување акт или преземање дејство во пропишаниот рок, доказите за времето на поведување на управната постапка или поднесување на барањето треба да бидат приложени кон тужбата.

- (4) Тужбата и прилозите се поднесуваат во најмалку три примероци.
-

ЗУС предвидува една строга структура односно содржина на тужбата со која се поведува управниот спор, а со цел тужбата да биде разбирлива како за Управниот суд така и за тужениот орган.

Тужбата, пред сè, треба јасно да укажува до кого се поднесува, што значи дека во заглавието на тужбата треба да се наведе називот на Управниот суд, но не и адресата на седиштето. За тужителот е доволно да го наведе називот на Управниот суд.

Во тужбата, тужителот треба јасно и разбирливо да ги наведе своите генералии односно личното име и адресата доколку станува збор за физичко лице или назив и седиште доколку станува збор за правно лице. Законот не прави разлика кога станува збор за тужител кој е физичко лице дали тој треба да ја наведе адресата на своето живеалиште или престојувалиште, но го задолжува тужителот да го наведе својот единствен матичен број како и електронска пошта и контакт телефон. Исто така, овие задолженија се однесуваат и за правно лице, со таа разлика што наместо единствен матичен број на субјектот, Законот предвидува да биде наведен даночниот број. Овие генералии се основните генералии, со исклучок на електронска адреса, бидејќи немаат сите физички лица електорнски адреси тргнувајќи од фактот дека не постои законска обврска за нив да поседуваат ваква адреса како што е случај со правните лица.

Покрај своите генералии, тужителот е должен во тужбата да го наведе и називот на тужениот орган без обврска да ја наведе и адресата на седиштето на тужениот орган.

Во тужбата задолжително треба да биде наведен оспорениот акт односно управниот договор или описот на бараното дејство. Разбирливо е дека во тужбата треба да се наведе називот на

управниот акт како и неговиот број и датум на донесување, додека за управниот договор треба да биде наведен називот, страните помеѓу кои е склучен и датумот на склучувањето. Во делот на барањето за извршување дејство, недоволно е прецизен законскиот текст во однос на начинот на кој треба да биде даден описот на дејството и на елементите на кои треба да се осврне тужителот кога го дава описот на барањето за преземање дејство.

Еден од клучните задолжителни елементи на тужбата е наведување на вредноста на предметот на спорот бидејќи од тоа зависи дали тужбата ќе биде разгледувана и постапката ќе биде водена пред судија поединец или пред совет од тројца судии. Имено, како што погоре е наведено, член 16 став 2 од овој закон предвидува дека: *„(2) 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 дејства во судската на донесување на управниот акт“*. Не е секогаш едноставно и лесно да се утврди висината на вредноста на предметот на спорот, освен кога станува збор за управни работи поврзани со паричен износ, на пример, даночни решенија, царински решенија, решенија за парична социјална помош и други. За странките неретко претставува тешкотија самите да ја утврдат вредноста на предметот на спорот. Токму оваа диспозиција на странките може да биде искористена и во манипулативна насока на утврдување помал или поголем износ, со цел да се обезбеди судење пред судија поединец или пред совет од тројца судии.

Тужбата задолжително треба да има истакнато тужбено барање со обемот во кој се оспорува управниот акт, дејство или управен договор против кој се поднесува тужбата. Со тужбата може да се бара делумно или целосно оспорување односно поништување на управниот акт, дејството или управниот договор.

Тужителот во тужбата покрај тужбеното барање треба да ги истакне причините поради кои ја поднесува тужбата и поради што

смета дека има право да го оспори управниот акт, одредено дејство или управниот договор. Покрај наведените причини, тужителот во прилог на тужбеното барање треба да презентира факти и докази за кои смета дека се релевантни за докажување на неправилноста или на незаконитоста на оспорениот управен акт, дејството или управниот договор.

На крајот, тужителот треба да се идентификува со својот потпис, но доколку станува збор за тужител што е правно лице, тужбата треба да ја потпише одговорното лице за застапување. Законот не предвидува за правните лица покрај потписот да биде ставен и печат на правното лице.

Покрај потписот, тужителот е должен да достави и доказ за платена судска такса за поднесување тужба за управен спор.

Доколку со тужбата се бара надоместок на штета предизвикана од тужениот орган или враќање на предмет што е одземен од страна на тужениот орган, покрај тужбеното барање во тужбата задолжително се наведува и барањето за враќање на одземените предмети или висината на причинетата штета. Законот не предвидува доставување на вештачење за висината на причинетата штета, туку само нејзино наведување.

Покрај задолжителните елементи на тужбата, тужителот е должен кон тужбата да го достави (приложи) и оригиналот или заверен препис од оспорениот акт, управниот договор или доказ за постоење на актот. Доколку станува збор за „молчење на администрацијата“, тужителот треба да достави доказ за времето кога е поведена управната постапка односно кога тој го поднел своето барање до тужениот орган. Нејасна е целисходноста на оваа одредба од ЗУС со која од тужителот се бараат овие документи во оригинал или заверен препис, бидејќи за судот и неговата непречена работа, не прави никаква разлика дали актот односно договорот ќе биде доставен во копија или во оригинал. Ова од причина што кога Управниот суд ќе ја достави тужбата на одговор

на тужениот орган, судот ги бара и списите на предметот, од кои многу лесно може да утврди дали станува збор за веродостоен документ или за фалсификат. Дополнителна причина за критика на ваквото законско решение е фактот дека доколку тужителот не сака да го предаде оригиналниот документ, тој е обврзан да направи заверен препис и на тој начин да се изложи на трошоци што во овој случај се непотребни.

Кога тужбата се донесува поради недонесување управен акт или преземање дејство во определен рок, тужителот е должен да докажува дека законски предвидениот рок во кој органот бил должен да одлучи е изминат со цел да докаже дека постои т.н. „молчење на администрација“ бидејќи истекот на законскиот рок е основа за поднесување тужба за управен спор.

Тргувајќи од формулацијата содржана во ставот 1 од членот 25 „*тужбата мора...*“ сметаме дека оваа одредба задолжително треба да се чита и толкува во контекст на членот 31, каде што е уредена оценката на уредноста на тужбата. Со други зборови, членот 31 став 2 дозволува дискреција на судот во однос на членот 25 став 1 според која судот може доколку природата на недостатокот на некој од елементите на тужбата не го спречува во постапувањето по предметот да продолжи со претходната постапка од управниот спор, наместо оваа одредба да се толкува круто и ригорозно и да се оди кон отфрлање на тужбата како неуредна.

Рок за поднесување тужба

Член 26

- (1) Тужбата се поднесува до судот во рок од 30 дена од денот на доставување на оспорениот акт на странката, освен во случаите определени со овој закон.
- (2) Кога се поведува управен спор поради недонесување одреден акт во пропишаниот рок (молчење на управата),

тужбата се поднесува во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот.

- (3) Кога актот не ѝ бил доставен на странката во согласност со пропишаните правила за достава, тужбата може да биде поднесена во рок од 30 дена од моментот кога странката дознала за одлуката, но не подолго од една година од денот на донесување на актот.
- (4) Доколкупатството за правно средство погрешно пропишува дека не е дозволена тужба, тужбата може да се поднесе во рок од 30 дена од моментот кога странката дознала или можела да дознае за можноста да се поднесе тужба, но не подолго од три години од денот на доставувањето на решението.

ЗУС во членот 26 го дефинира рокот за поднесување тужба за управен спор. Во став 1 од членот 26 е предвидено дека тужбата се поднесува до судот во рок од 30 дена од денот на доставување на оспорениот акт освен во случаите определени со закон. Бидејќи поради нејзината непрецизност, можно е оваа одредба да биде погрешно толкувана, сметаме дека е нужно во оваа пригода при коментирање на член 26 став 1 да биде потенцирано дека рокот од 30 дена не започнува да тече од истиот ден на доставување на оспорениот акт на тужителот, туку од наредниот ден. Одредбата предвидува и дека рокот за поднесување тужба е 30 дена, но и дека тој може да биде пократок доколку со друг закон е предвидено поинаку. Таков пример наоѓаме во Законот за катастар на недвижности, во членот 99 став 8, кој предвидува: *„Против решениеџо на дирекџорот на Аџенцијата за каџастар за одземање на овласџувањеџо, дозволена е џужба џред џправен суд во рок од 15 дена од деноџ на џриемоџ на решениеџо“*.

Законот не прави разлика помеѓу ситуации кога управниот акт е доставен до тужителот и онаа кога јавниот орган нема воопшто донесено управен акт во законски утврдениот рок. Во ставот 2

од членот 26 е предвидено дека тужбата се поднесува во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот. Ова законско решение е уникатно и во целост спротивно на правната логика, како и на концептот за негативна пресумпција во случај на молчење на администрацијата, бидејќи предвидува рок за поднесување тужба во случаи кога не постои акт, што значи, не може да постои ниту неблагоприятност на тужбата.

Законот во ставот 3 од членот 26 уредува и ситуација кога актот нема да ѝ биде доставен на странката во согласност со пропишаните правила за достава. Во конкретниот случај, предвидено е дека тужителот може да ја поднесе тужбата во рок од 30 дена од моментот кога дознал за актот, но не подолго од една година од денот на неговото донесување. Со оваа одредба се врши обезбедување судска заштита и кога лицето не било запознаено со фактот дека бил донесен управен акт во врска со кој тоа има правен интерес. Оваа можност е временски ограничена со два рока. Првиот рок е субјективен и тој се поистоветува со општиот рок за поднесување тужба за управен спор од 30 дена, кој е поврзан со моментот на дознавање односно рокот од 30 дена започнува да тече следниот ден откако странката дознала за управниот акт. Вториот рок е објективен и тој е поврзан со временски период во кој странката би можела да дознае за актот, по што може да поднесе тужба до Управниот суд и овој рок изнесува една година.

И во случај доколку упатството за правно средство погрешно пропишува дека не е дозволена тужба, предвидени се субјективен и објективен рок за поднесување тужба до Управниот суд и поведување управен спор. Во ставот 4 субјективниот рок изнесува 30 дена од моментот кога странката дознала или можела да дознае за можноста да се поднесе тужба. Објективниот рок за разлика од претходниот став наместо една година е предвидено дека не може да биде подолг од три години од денот на доставувањето на решението.

Поднесување на тужбата до судот

Член 27

- (1) Тужбата може да се поднесе непосредно до судот во писмена форма, по пошта или преку електронски средства.
- (2) Кога тужбата е испратена како препорачана пратка, датумот на достава во поштата се смета за датум на поднесување на тужбата во судот.
- (3) Тужбата поднесена преку електронските средства ќе се смета дека е поднесена во оној момент кога таа ќе биде забележана на серверот за излезни електронски пораки. Таквата тужба ќе биде потврдена со електронски потпис во согласност со закон. Судот без никакво одлагање преку електронските средства, ќе го потврди приемот на тужбата.
- (4) Тужбата ќе се смета дека е навремена и кога е поднесена во рокот од член 26 став (4) од овој закон до ненадлежен суд.
- (5) За лицата што извршуваат воена обврска во Армијата на Република Македонија утврдена со закон, денот на предавањето на тужбата на воената единица, односно на воената установа или на штабот, се смета како ден на предавање на судот.
- (6) Одредбата на ставот (5) на овој член се применува и на воени и цивилни лица во служба во Армијата на Република Македонија, односно во воените установи или во штабовите на места во кои не постои редовна пошта.

ЗУС во членот 27 го регулира поднесувањето на тужбата до судот. Во ставот 1 е предвидена формата во која тужбата може да се поднесе до Управниот суд, притоа предвидувајќи две форми – писмена и електронска. Писмената форма е предвидена како класично поднесување хартиен примерок од тужбата директно до

приемната писарница на судот, додека вториот начин е тужбата во хартиен примерок да се поднесе по пошта. Втората форма на тужбата што ја предвидува ЗУС е електронска форма, која може да се поднесе единствено по електронски пат до судот.

Ставот 2 го разработува начинот на испраќање на тужбата преку пошта со препорачана пратка односно дека како ден на прием се смета денот кога тужбата е испратена преку пошта со препорачана пратка. ЗУС не предвидува испраќање тужба во управен спор со обична поштенска пратка и поради тоа не го разработува и тој вид поднесување тужба, што го остава отворено прашањето за можноста на поднесување тужба со обична поштенска пратка и начинот на кој ќе се смета тужбата поднесена, дали на датумот на поднесување во пошта или на датумот на прием во Управниот суд.

Во ставот 3, ЗУС го разработува електронското доставување на тужбата до Управниот суд. Имено, тужбата може да се смета за поднесена кога ќе биде забележана на серверот за излезни електронски пораки и потврдена со електронски печат во согласност со законите со кои се регулира електронската комуникација и електронскиот потпис. Со електронскиот начин на поднесување тужба, целта е да се постигне високо ниво на економичност и експедитивност, што се гледа од обврската на Управниот суд во случај на електронско поднесување тужба, да го потврди приемот на тужбата преку електронски средства без никакво одлагање. Оваа одредба предвидува обврски како за тужителот така и за Управниот суд во делот на тоа што тужителот треба да има можност преку електронски средства да поднесе тужба до Управниот суд и истовремено да поседува електронски потпис. Од друга страна, Управниот суд е должен да поседува сервери на кои ќе ја прими пораката со тужбата. Дополнително на тоа, Управниот суд треба да има можност на пратената порака со тужбата да одговори по електронски пат. Оваа одредба, всушност, ја претставува двонасочната електронска комуникација, но само при поднесување на тужбата до Управниот суд.

Ставот 4 е поврзан со претходно наведениот случај доколку упатството за правно средство погрешно пропишува дека не е дозволена тужба, предвидени се субјективен и објективен рок за поднесување тужба до Управниот суд. Ставот 4 од членот 27 ја предвидува истата можност како и ставот 4 од членот 26, а тоа е дека субјективниот рок е во согласност со општиот рок од 30 дена од моментот кога странката дознала или можела да дознае за можноста да се поднесе тужба, и доколку таа е поднесена во тој рок, ќе се смета за навремена.

Во ставот 5 и ставот 6, Законот предвидува на кој начин тужбата поднесена од лицата што извршуваат воена обврска во Армијата на Република Северна Македонија утврдена со закон и воени и цивилни лица во служба во Армијата на Република Северна Македонија ќе се смета за навремено поднесена до Управниот суд. По аналогија на поднесување тужба со препорачана пратка по пошта, и во случај кога тужбата поднесена од лицата што извршуваат воена обврска во Армијата на Република Северна Македонија утврдена со закон и воени и цивилни лица во служба во Армијата на Република Северна Македонија ќе се смета за доставена на денот кога тужбата е доставена до воената единица, односно на воената установа или на штабот. Законот прави разлика за воени и цивилни лица во служба во Армијата на Република Северна Македонија во однос на тоа дека треба да се исполни услов за да се оствари ваков начин на поднесување тужба односно дека е потребно да станува збор за воени и цивилни лица во служба во Армијата на Република Северна Македонија, односно во воените установи или во штабовите на места во кои не постои редовна пошта.

Одложно дејство на тужбата

Член 28

- (1) Тужбата, по правило, не го спречува извршувањето на актот против кој е поднесена, освен ако со закон не е поинаку уредено.
- (2) По барање на тужителот, кога извршувањето на актот би му нанело штета што тешко би можела да се поправи, а одлагањето на извршувањето не му е спротивно на јавниот интерес, ниту со одлагањето би ѝ се нанела поголема ненадоместлива штета на спротивната странка, судот може да го одложи извршувањето.
- (3) По секое барање за одлагање на извршување на оспорениот акт, судот донесува решение најдоцна во рок од седум дена од приемот на барањето.

Во однос на прашањето за одлагање на извршување на управниот акт во управен спор од значење и од големо влијание се две препораки на Комитетот на министри на Советот на Европа. Станува збор за Препорака за судска контрола на управните акти од 2004 година и Препорака за привремена судска заштита во управните спорови од 1989 година, кои иако не се правно обврзувачки, содржат стандарди, кои Советот на Европа смета дека треба да бидат вклучени во законодавството на земјите членки, од каде што произлегува и посебното значење на наведените Препораки за секоја членка на Советот на Европа, каде што од 9.11.1995 членува и Република Северна Македонија, како 38-ма земја-членка.

Во областа на управното право, Препораката за судска контрола на управните акти претставува најважен акт на Советот на Европа, каде што во однос на одлагање на извршување на управниот акт во

управен спор е предвидено дека судот треба да има овластување да донесе временна мерка до завршување на управниот спор, додека во однос на другите прашања од влијание за одлагање на извршување на управниот акт во управен спор, упатува на Препораката за привремена судска заштита во управните спорови од 1989 година (надлежност, видови привремена судска заштита, услови и цел).

Со ЗУС, основно правило е дека тужбата не го спречува извршувањето на актот против кој е поднесена, освен ако со закон не е поинаку уредено. Во врска со условите за одлагање на извршување на управниот акт, судот при одлучувањето по барањето треба да ги утврди релевантните факти во однос на тоа дали извршувањето на оспорениот управен акт на тужителот би му нанело штета што тешко би можела да се поправи, дали одлагањето на извршувањето е спротивно на јавниот интерес и дали со одлагањето би се нанела поголема ненадоместлива штета на спротивната странка, од што произлегува дека во согласност со начелото на пропорционалност судот при одлучувањето треба да ги земе предвид интересите на тужителот, општествените интереси и евентуалните интереси на трети заинтересирани лица.

Во однос на барањето за одлагање за извршување на актот, судот е должен да донесе одлука во вид на решение во рок од седум дена.

6. ВРЕМЕНИ МЕРКИ

Член 29

- (1) Судот може да издаде временна мерка на барање на странката, доколку тоа е потребно за да се избегне сериозна и неотстранлива штета.
- (2) Судот одлучува за времените мерки со решение.
- (3) Против решението за временна мерка е дозволена жалба.
- (4) Тужбата со барањето за издавање временна мерка, не го спречува извршувањето на актот против кој е поднесена, освен ако со закон не е поинаку уредено.
- (5) На барање на тужителот, судот ќе го одложи извршувањето на оспорениот акт до донесувањето на правосилна одлука, доколку со извршувањето на актот би му се причинила на тужителот штета што тешко може да се надомести. При одлучувањето, судот мора во согласност со начелото на пропорционалност да го земе предвид јавниот интерес како и интересот на тужителот и на заинтересираните лица.
- (6) Тужителот поради причините наведени во став (5) на овој член може да бара и донесување временни мерки за времено регулирање на состојбата во врска со спорниот правен однос, доколку се докаже веројатноста за таквата потреба, особено во постојните правни односи.
- (7) За донесување на времената мерка од ставот (6) на овој член, судот одлучува во совет.
- (8) Судот одлучува по предметот за донесување временна мерка во рок од седум дена од приемот на барањето со решение што треба да биде образложено. Судот може донесувањето на времената мерка да го услови со давање гаранција за

штетата што со нејзиното изрекување би можела да настане за спротивната страна.

- (9) Против решението од став (8) на овој член, странката може во рок од три дена да поднесе жалба до Вишиот управен суд. Вишиот управен суд одлучува по жалбата во рок не подолг од 15 дена од денот на нејзиниот прием.

Со одредбите од овој член се уредуваат прашањата што се однесуваат на правното дејство на тужбата за управен спор со барање за издавање времена мерка, надлежност за одлучување по барање за времена мерка, видови времени мерки; услови за поднесување на барање, цел на времената мерка, рок за одлучување и правото на жалба.

По правило, тужбата не го одлага извршувањето на решението. Затоа, член 29 од ЗУС дозволува можност Управниот суд да изрече времена мерка за спречување на извршување на актот. За донесување ваква одлука, потребно е да бидат исполнети одредени услови утврдени во став 1 од овој член: да постои барање од тужителот и со изрекувањето на времената мерка да се избегне сериозна и неотстранлива штета. Вториот услов значи дека судот треба да утврди постоење веројатност од настанување сериозна и неотстранлива штета односно штета што тешко може да се надомести.

Во согласност со ставовите 2 и 3 од овој член, по барањето за изрекување времена мерка, Управниот суд донесува одлука во вид на решение против кое е дозволена жалба.

За да може тужбата со барањето за издавање времена мерка да го спречи извршувањето на оптужениот акт, потребно е тоа изречно да е утврдено со посебен закон. Притоа, треба да се нагласи дека барањето за издавање времена мерка треба да ја следи тужбата против конкретниот управен акт или, со други зборови, странката

не може да поднесе изолирано барање за издавање временна мерка доколку не поднела и тужба за поведување управен спор.

Со предложената временна мерка, странката е должна да приложи докази со кои ќе докаже дека со извршувањето на решението ќе се предизвика сериозна и неотстранлива штета, која тешко може да се надомести, како и да наведе кон кого мерката би дејствувала како забрана.

Во ставот 5 од овој член е утврдено дека во согласност со начелото на пропорционалност, судот при одлучувањето по барањето за временна мерка треба да ги земе предвид интересите на тужителот, јавниот интерес и евентуалните интереси на трети заинтересирани лица. Во однос на јавниот интерес, тужениот орган во одговорот на барање за временна мерка, должен е да го наведе конкретниот јавен интерес утврден со закон, а не само да се повика на тоа дека одлагањето на извршувањето е спротивно на јавниот интерес.

Со ставот 6 од овој член, во нашиот правен систем е уредено и правото на тужителот да може да бара донесување временни мерки за времено регулирање на состојбата во врска со спорниот правен однос (т.н. регулативна временна мерка) под услов да постои веројатност од настанување штета што тешко може да се надомести, доколку ја докаже веројатноста за таквата потреба, особено во постојните правни односи.

Уважувањето на барањето за временна мерка во никој случај не смее да ја прејудиира одлуката на судот за законитоста на оспорениот акт.

Според ставовите 7 и 8 од овој член на ЗУС, судечки совет од тројца судии на Управниот суд во рок од 7 дена со решение одлучува по барањето за временна мерка и може да издаде временна мерка на барање на странката. Што се однесува до условот да се даде гаранција за штетата што би можела да настане за спротивната страна при изрекување на времената мерка, тој е

предвиден бидејќи со него тужителот гарантира дека евентуалната штета настаната од одлагање на извршувањето на решението, ќе биде надоместена. Во практика, многу ретко се случува тужителот што го поднесува барањето за одлагање на извршувањето на решението, да приложи и гаранција дека евентуалната штета би била надоместена. Оттука, произлегува дека донесувањето решенија за вакви времени мерки се случува многу ретко, бидејќи и законскиот услов за нивно изрекување ретко е исполнет.

Наспроти општиот рок за поднесување жалба од 15 дена, ставот 9 од овој член поради природата на работата утврдува пократок рок за жалба, кој изнесува три дена од денот на приемот на решението за времена мерка. Рокот за одлучување на Вишиот управен суд по поднесена жалба во овие случаи е исто така краток и изнесува 15 дена од денот на приемот на жалбата.

Во врска со целиот корпус прашања поврзани со уредувањето на изрекувањето времени мерки, треба да се има предвид членот 38 од ЗУС, според кој судот во управен спор за времените мерки одлучува со задолжително свикување јавна расправа.

Ваквата законска одредба ја наметнува потребата за изнаоѓање решение во однос на прашањето дали и за случаите на неуредни тужби со барање за времена мерка, судот ќе биде должен да одржи расправа.

На седница на судии на Вишиот управен суд одржана на 28.5.2021 година донесен е Заклучок Су.бр. 02.02-191/2021 според кој, доколку тужбата со барање за времена мерка е неуредна или нејасна, а судот побарал тужителот да ги отстрани таквите недостатоци во одреден временски рок со опомена за последиците од непостапување и тужителот не постапил во определениот рок, Управниот суд со решение ќе ја отфрли времената мерка, без да одржи расправа. Ваквото постапување се смета за соодветно доколку природата на недостатоците во тужбата со барањето за времена мерка го спречува судот во постапувањето по неа.

7. ПОСТАПУВАЊЕ НА СУДОТ ПО ТУЖБАТА

Постапување на судот по примањето на тужбата

Член 30

- (1) По приемот на тужбата, судот испитува дали тужбата е дозволена, дали е поднесена од овластено лице и дали е благовремена.
 - (2) Судот испитува и дали е надлежен да постапува по тужбата, дали тужбата е уредна и дали се исполнети условите за водење управен спор.
-

Членовите од 30 до 32 ја уредуваат т.н. претходна постапка во управен спор.

Во претходната постапка судот не го расправа во меритум тужбеното барање, туку своето внимание главно го сосредоточува на формални прашања, на формални пречки и недостатоци, кои настојува да ги отстрани (доколку може) пред да се премине на редовна постапка во која се испитуваат и фактичките прашања, но во која се решава и спорното правно прашање.

Оцена на уредноста на тужбата

Член 31

- (1) Доколку тужбата не ги содржи задолжителните елементи од член 25 став (1) од овој закон или е нејасна, судот ќе

побара тужителот да ги отстрани таквите недостатоци во одреден временски рок што судот ќе го определи, и истиот ќе биде опоменат за последиците од непостапување според упатствата на судот.

- (2) Доколку тужителот не ги отстрани недостатоците во одредениот рок, а природата на недостатоците го спречува судот во постапувањето по предметот, судот ќе донесе решение со кое ќе ја отфрли тужбата како неуредна, освен во случај кога ќе утврди дека оспорениот управен акт или договор е ништовен.
- (3) Против решението од ставот (2) на овој член е дозволена жалба, во рок од 15 дена од денот на приемот на решението.

Во оваа фаза од постапката судот најнапред испитува дали поднесената тужба е потполна и разбирлива. Ако тужбата е непотполна и неразбирлива, судот ќе му укаже на подносителот на тоа, ќе го опомене и ќе му определи разумен рок во кој треба тужбата да се дополни или да се прецизира. Притоа, судот ќе му укаже на подносителот на тужбата на последиците што можат да настапат ако не постапи според барањето на судот. Доколку тужителот не ги исправи недостатоците во рокот што му е даден, судот ќе донесе решение со кое ќе ја отфрли тужбата како неуредна, а против ова решение, дозволена е жалба што може да се поднесе во рок од 15 дена.

Според член 31 став 2, судот нема да ја отфрли тужбата дури и доколку таа содржи недостатоци што тужителот не ги отстранил во утврдениот рок, доколку судот утврди дека оспорениот управен акт или договор е ништовен. Во овој случај судот ќе биде должен да го поништи оспорениот акт или управен договор по кратка постапка и без мериторно решавање уште во претходната постапка, бидејќи станува збор за ништовност на актот или договорот. Практично, судот во една кратка постапка уште пред да навлезе во меритумот

на спорот, го поништува актот односно договорот. Во овој случај ЗУС изречно наведува надлежност на Управниот суд да поништи управен договор (покрај управен акт), што значи уште еден аргумент повеќе во насока на тоа дека законитоста на целиот управен договор е предмет на управен спор, што го вклучува како неговото склучување, така и неговото раскинување, наспроти тврдењето дека предмет на управен спор е законитоста само на одлуката за склучување управен договор.

Оцена на претпоставките за водење управен спор

Член 32

- (1) Судот ќе ја отфрли тужбата со решение, доколку не се исполнети условите за водење управен спор, односно доколку утврди дека:
 - 1) тужбата е поднесена ненавремено или предвреме;
 - 2) оспорениот акт, дејство или управен договор не засега некое право или правен интерес на тужителот;
 - 3) против управниот акт или дејство што се оспорува со тужбата можело да се изјави жалба, а истата воопшто не е изјавена или не е навремено изјавена;
 - 4) предвидена е друга судска заштита надвор од управен спор;
 - 5) станува збор за управен предмет за кој не може да се води управен спор, актот што се оспорува не е управен акт или
 - 6) веќе постои правосилна одлука донесена во управен спор за истата работа.
- (2) Од причините од ставот (1) на овој член, судот ќе ја отфрли тужбата во секој стадиум на постапката.

Судот ќе ја отфрли тужбата кога ќе утврди дека не се исполнети законските услови за водење управен спор, без притоа да ги цени тужбените наводи и законитоста на оспорениот акт, ниту врши достава на тужбата до тужениот и до заинтересираното лице. ЗУС, понатаму, предвидува дека судот со решение ќе ја отфрли тужбата ако ги утврди следниве формални недостатоци во претходната постапка:

- тужбата е поднесена ненавремено или предвреме (преуранета тужба). При оцена на навременоста на тужбата треба да се имаат предвид: истекот на роковите при молчење на администрацијата; недоставување на управниот акт на странката или погрешно упатство за правно средство;
- оспорениот акт, дејство или управен договор не засега право или правен интерес на тужителот (тужителот нема активна процесна легитимација);
- против управниот акт или дејство што се оспорува со тужбата можело да се изјави жалба, а таа воопшто не е изјавена или не е навремено изјавена.

На овој начин настапила правосилност на управниот акт, како и негова извршност;

- предвидена е друга судска заштита надвор од управниот спор;
- станува збор за управен предмет за кој не може да се води управен спор, односно актот што се оспорува не е управен акт;
- веќе постои правосилна судска одлука донесена во управен спор за истата работа (*res judicata*). За отфрлање по оваа основа, потребно е да постои идентичност на странките и на предметот на управниот спор. Се разбира, доколку тужбата од ист тужител против ист тужен за ист предмет била веќе отфрлена како непотполна, но подоцна тужителот ја дополнил и поднел нова тужба, таа нема да се смета за решена работа и решението на судот за отфрлање нема да претставува правосилна судска одлука донесена во управен спор за иста

работа, односно нема да претставува основа за отфрлање на новата тужба на тужителот. Кога против ист оспорен акт или дејство поднесуваат тужба тужителот и заинтересираното лице, а судот не одлучувал истовремено, а едната тужба е уважена, поништен е управниот акт и предметот е вратен на повторно одлучување, судот ќе ја отфрли другата тужба.

Поради наведените причини судот ќе ја отфрли тужбата во секој стадиум на постапката.

Доставување на тужбата

Член 33

- (1) Судот ќе ја достави тужбата со сите докази за одговор до тужениот и до заинтересираното лице ако го има.
- (2) Судот ќе одреди рок за одговор на тужбата кој не може да биде пократок од осум, ниту подолг од 30 дена, од денот на доставување на тужбата.
- (3) Во одговорот на тужбата, тужениот треба да се произнесе по однос на тужбата и наводите во тужбата и е должен во утврдениот рок да ги достави сите списи што се однесуваат на предметот.
- (4) Одговорот на тужбата со сите предложени докази се доставуваат до тужителот и до заинтересираното лице ако го има.
- (5) Доколку тужениот или друг орган што располага со списите, по барањето на судот не ги достави сите списи со предметот во рокот определен од судот или изјави дека не може да ги достави, судот одлучува за предметот без списите.
- (6) Во случаите од ставот (5) на овој член, кога судот не е во можност да одлучи за предметот без списите, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20 % од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт

односно го презело оспореното дејство, или на одговорното лице, односно овластеното лице во тужениот, односно во органот што располага со списите што не се доставени поради неоправдани причини. Против решението е дозволена жалба до Вишиот управен суд, во рок од 15 дена, сметано од денот на доставување на решението до тужениот.

Управниот суд ќе ја достави тужбата со сите докази за одговор до тужениот и до заинтересираното лице ако го има. Со ова започнува втората, т.н. редовна или главна фаза во управно-судската постапка. Доставувањето на тужбата на одговор до тужениот и до заинтересираното лице е во согласност со начелото на контрадикторност. Доставувањето на тужбата на одговор во кој се побиваат наводите во тужбата и се изнесуваат аргументи и докази за основаноста на управниот акт, како од страна на тужениот, така и од страна на заинтересираното лице, му овозможува на судот правилно и целосно да ја утврди фактичката состојба и правилно да го примени материјалното право. Доставувањето на тужбата на одговор до заинтересираното лице е особено важно, бидејќи му се дава можност, за првпат, пред судот да ги изнесе своите наводи и правно да го брани оспорениот акт. Евентуалното пропуштање на ова дејство од страна на судот, претставува причина за повторување на постапката (член 82 став 7).

Одговорот на тужба има карактер на поднесок и мора да биде во писмена форма. Судот ќе одреди рок за одговор на тужбата во секој поединечен предмет што зависи од природата и од сложеноста на управниот спор, кој не може да биде пократок од осум, ниту подолг од 30 дена, од денот на доставување на тужбата. Одговорот на тужба е право, а не и обврска на тужениот и на заинтересираното лице, односно и со недоставување одговор на тужба, судот ќе го реши управниот спор. Со други зборови, иако странките имаат право тужбата да им се достави на одговор, тие

не се во однос на судот и должни да дадат одговор на тужбата. Но, давањето одговор на тужбата е можност да ја изнесат својата одбрана и аргументација, така што не е во нивен интерес да ја пропуштат оваа процесна можност. Во некои случаи е од особено значење тужениот и заинтересираното лице да се произнесат по однос на тужбените наводи и пред расправата.

Во одговорот на тужбата, тужениот треба да се произнесе по однос на тужбата и наводите во тужбата и е должен во утврдениот рок да ги достави сите списи што се однесуваат на предметот. Тужениот орган во управен спор е должен на барање на Управниот суд да ги достави сите списи што се однесуваат на оспорениот управен акт, какви што се барања, поднесоци, докази, жалби, записници за преземени дејства во управната постапка, сите документи што биле ценети како докази, службени барања до други органи или лица, донесени други акти по тој предмет, односно сите списи што се однесуваат на предметот. Доколку тужениот не ги достави сите списи по предметот, Управниот суд не е во можност да ја утврди целосно фактичката состојба, поради што судот може да го поништи оспорениот акт и да го врати на повторно одлучување на органот што го донел и тоа доколку природата на управната работа не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно доколку судот не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управна постапка да се утврди вистинската фактичка состојба (член 60 став 3 алинеја 2).

Управен спор се поведува против конечен управен акт, кој најчесто е второстепено управно решение донесено по жалба на странката (тужителот). Во постапка по жалба, првостепениот орган ја доставува жалбата и списите по предметот на второстепениот орган кој одлучува по жалбата. Кога второстепениот орган ќе го донесе своето решение по жалба, по правило (доколку не одлучил мериторно) го доставува на првостепениот орган со сите списи, кој е должен решението да го достави до странките, а сите списи е должен да ги чува.

Управниот суд ги бара списите од предметот од тужениот што го донел оспорениот управен акт. Истовремено, обврската да ги достави списите до судот, му припаѓа на второстепениот орган доколку е поднесена жалба против првостепеното решение, освен ако со закон не било изречно утврдено дека жалбата е недопуштена. Ова несомнено произлегува од ставот 3 на член 33 од ЗУС: *„Во одговорот на тужбата, тужениот треба да се произнесе по однос на тужбата и наводи во тужбата и е должен во утврдениот рок да ги достави сите списи, кои се однесуваат на предметот“*. Така, доколку тужениот е второстепен орган, тој е должен веднаш да ги побара списите од првостепениот орган и да му ги достави на судот. Само во исклучителни случаи судот може да го реши управниот спор без списи и без одржана јавна расправа. Имено, судот може да го реши управниот спор без списи ако од тужбата и од образложението на оспорениот управен акт е очигледно правилно утврдена фактичката состојба, а законитоста на управниот акт треба да се цени само во поглед на спорните правни прашања. Исто така, управниот спор може да се реши без списи и кога од образложението на управниот акт се сторени очигледни суштествени повреди на управната постапка кои се од влијание при одлучувањето. На пример, ако тужителот наведува дека не е сослушан како странка во управната постапка, ја оспорува оцената на фактите и на доказите, се повикува на застареност и др. Меѓутоа ако тужителот ја оспорува утврдената фактичка состојба со оспорениот акт, судот не е во можност да ја оценува основаноста на тужбата без увид во списите.

Според ставот 6 од овој член, кога судот не е во можност да одлучи за предметот без списите, тој со решение изрекува парична казна во износ до 20 % од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт односно го презело оспореното дејство, или на одговорното лице, односно овластеното лице во тужениот, односно во органот што располага со списите што не се доставени поради неоправдани причини. Против ова решение дозволена е

жалба до Вишиот управен суд, во рок од 15 дена, сметано од денот на доставување на решението до тужениот.

Законското решение од став 6 на овој член е новина во ЗУС, со која се потенцираат важноста на судска контрола врз работата на управата, значењето и суштината на управниот спор, потребата од дисциплинирање на јавните органи кога станува збор за нивната респонзивност, како и заштитата на начелото на законитост и на правната положба на тужителот.

Наводи во тужбата и одговорот на тужба

Член 34

Во тужбата и во одговорот на тужбата, странките изнесуваат факти на кои ги засноваат своите барања, предлагаат докази за утврдување на тие факти и се произнесуваат во однос на наводите и доказите предложени од другите странки.

Освен задолжителните елементи на тужба (член 25 став 1 т.1 до т.8 од овој закон), во смисла на точка 9 од овој член тужителот треба да ги изнесе фактите и доказите на кои е засновано тужбеното барање, да предлага докази за утврдување на тие факти. Во тужбата се наведуваат и сите докази кои ги има тужителот за да може судот да ги утврди фактите. Доказите кои што може да се предложат се делат на материјални и вербални докази и при оценка на истите судот ги применува одредбите од ЗПП. Материјални докази претставуваат: договори, сметки, фактури, извод од матична книга на родените, имотен лист, односно сите документи кои ги има тужителот за поткрепа на фактите наведени со тужбата. Вербални докази се сведоците кои се предлагаат да се сослушаат пред судот.

Во управно-судската постапка, особено треба да се потенцира важноста за достава на сите докази, фактите и на наводите по

однос на оспорениот акт и надлежностите од чл.3 на овој закон, бидејќи тужен орган согласно чл.22 од законот е јавен орган пред кој се води управната постапка што е предмет на оцена од страна на Управниот суд. Особено е важно да се достават сите докази кои му претходе на донесување на оспорениот акт или дејствие. Доставата на наводите во тужбата и одговорот на тужба до сите странки во постапката на произнесување во текот на судската постапка е во насока на контрадикторност и пропорционалност, односно судот на странките ќе им овозможи да се произнесат за наводите и предлозите на спротивната страна.

При составување на одговорот на тужба, јавниот орган како тужен орган треба јасно да ги наведете сите факти и докази со кои се докажува основаноста за донесување на неговиот акт или преземено дејствие. Со одговорот на тужбата може да се признае тужбеното барање или тужениот орган против чие решение навремено е поведен управен спор може до завршувањето на спорот, ако ги уважи сите барања на тужба, да го поништи или измени своето решение од оние причини од кои судот би можел да го поништи таквото решение, ако со тоа не се повредува правото на странката во управната постапка или на трето лице (чл.117 од ЗОУП).

Одлучување по тужбеното барање

Член 35

- (1) Судот одлучува во границите на тужбеното барање, но не е врзан со причините на тужбата.
- (2) На причините за ништовност на управниот акт, судот внимава по службена должност.
- (3) Судот одлучува во спорот врз основа на слободна оцена на доказите.

- (4) Судот ќе ги земе предвид сите факти утврдени во управната постапка за донесување на оспорениот акт.
- (5) Судот може и самиот да утврдува факти за кои смета дека се неопходни за донесување на одлуката.
- (6) Странките може да изнесуваат нови факти и да предлагаат нови докази на расправа само ако без своја вина не биле во можност да ги изнесат, односно да ги предложат во тужбата и во одговорот на тужбата или во дотогашниот тек на постапката.
- (7) Доколку странката без своја вина не е во можност да ги достави доказите, судот може да ги обезбеди.
- (8) Судот ќе ги изведува доказите во согласност со правилата на доказната постапка во парничната постапка.

Судот одлучува во границите на тужбеното барање, но не е врзан со причините на тужбата. Законот во член 24 и член 25 од ЗУС ги предвидува причините за поведување тужба во врска со главната работа и споредните барања како и обемот во кои се оспорува поединечниот управен акт, дејство или управен договор (целосно или делумно). По правило тужбеното барање се однесува на барање на тужителот за поништување на управниот акт целосно или делумно, но со тужбата може да се бара судот да одлучи за некое право, обврска или правен интерес на странката само ако е меѓусебно поврзан со истиот оспорен управен акт.

Судот по службена должност внимава на причините за ништовност на управниот акт во текот на целата постапка и ако најде дека е ништовен, таквиот акт ќе го поништи. Во ЗОУП е утврдено кои управни акти донесени во управната постапка се ништовни.

Управниот спор се решава врз основа на факти што постоеле за време на постоење на управната постапка до донесување на оспорениот акт. Нови факти што настанале по завршување на претходно спроведената постапка, по правило не се од влијание

за решавање на управниот спор што е во тек, туку можат да бидат предмет на ново барање или на нова управна постапка. Во новиот ЗУС е задржано правилото Судот да ги земе предвид сите факти утврдени во управната постапка што му претходела на донесување на оспорениот акт. По правило, Управниот суд ја цени законитоста на постапувањето на јавните органи, донесениот конечен управниот акт, законитоста на пропуштањето на јавните органи да одлучат во законски рок за правата, обврските и правните интереси на тужителот – молчење на администрацијата и др. (член 3). Во оваа смисла, судот одлучува врз основа на фактите и доказите што постоеле пред донесување на конечниот управен акт сè до негова достава на странката, односно судот врши контрола над јавниот орган чиј управен акт е предмет на управен спор во смисла на суштествени повреди на управната постапка и правилна примена на материјалното право.

Законодавецот дава исклучок на ова правило во став 5 и 6, кога судот може и самиот да утврдува факти за кои смета дека се неопходни за донесување на одлуката, но само кога странките без своја вина не биле во можност да ги изнесат, односно да ги предложат во тужбата и одговорот на тужбата или во дотогашниот тек на постапката. Доколку странката без своја вина не е во можност да ги достави доказите, судот може да ги обезбеди.

Во поглед на доказната постапка, ЗУС има упатувачка одредба и и судот треба да ги изведува доказите во согласност со правилата на парнична постапка (член 35 став 8 од ЗПП). За судот да ја прифати како правилно и целосно утврдена фактичка состојба од страна на тужениот орган мора да бидат кумулативно исполнети три услови: правилно и целосно утврдена фактичка состојба во управната постапка, врз основа на правилно и целосно утврдена фактичка состојба да биде правилно изведен правен заклучок за фактичката состојба и во списите на предметот да нема контрадикторност во фактите и доказите. Ова во управен спор е од особено значење бидејќи само на правилно и целосно утврдена фактичка состојба

може правилно да се примени материјалното право врз чија основа е донесен оспорениот акт. Судот во управниот спор ја утврдува фактичката состојба преку слободна оцена на доказите, врз основа на сопствено уверување и достапност на секое доказно средство. Судот може и самиот да утврдува факти за кои смета дека се неопходни за донесување на одлуката врз основа на материјалните прописи што регулираат одредена управна материја. Сите страни во спорот имаат право да ги изнесуваат сите факти што се од влијание за решавање на управниот спор и да предложуваат докази потребни за нивно утврдување, меѓутоа судот не е обврзан за тие предлози, па доколку утврди дека тие се без влијание за поинакво одлучување, истите ќе ги одбие.

Во случаите кога странката без своја вина не е во можност да ги достави доказите, судот може да ги обезбеди по службена должност, односно имателот на доказите е должен да ги достави на судот заради контрола на веќе утврдена фактичка состојба во управната постапка или ако доказите се неопходни за донесување на одлуката. Тужителот може да побара обезбедување докази по службен пат до заклучување на јавната расправа. Судот е надлежен да бара од странките да се изјаснат за одредени прашања како и да предложат или да достават докази кои се од влијание за докажување на основаноста на барањето. Заради начелата на економичност и ефикасност, судот ќе им одреди и рок на странките, во кој се должни да се изјаснат по барањето на судот, односно да го достават бараниот доказ. Како доказ во управен спор можат да се користат исправи, сослушување странки, искази на сведоци, мислења и наоди на вештаци, увид и др.

Обврска на јавниот орган за доставување документи и податоци

Член 36

- (1) На барање на судот, секој јавен орган е должен, во согласност со закон да ги достави сите документи и податоци со кои располага, а кои се од интерес за решавање на конкретниот предмет, во рокот определен од судот.
- (2) Доколку јавниот орган не постапи во согласност со ставот (1) на овој член, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20 % од месечната плата на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган кое од неоправдани причини не ги доставило документите, односно податоците со кои располага. Против решението е дозволена жалба до Вишиот управен суд, во рок од 15 дена, сметано од денот на доставување на решението до тужениот.

На барање на судот, секој јавен орган е должен, во согласност со закон да ги достави сите документи и податоци со кои располага, а кои се од интерес за решавање на конкретниот предмет, во рокот определен од судот. При определувањето на рокот за достава на документите и податоците, судот определува рок во согласност со начелата на ефикасност и економичност на судската постапка. Терминот „јавен орган“ во смисла на овој член е многу поширок во правна смисла од терминот „тужен“ по член 22 од ЗУС, од причина што јавен орган може да биде како тужениот така и секој друг државен и недржавен орган со јавни овластувања. Судот може да бара од секој јавен орган достава на документи и податоци со кои располага без оглед дали е странка во постапката. Овој член од законот треба систематски да се толкува во корист на ефикасност

на управниот спор, дисциплинирање на органите на јавната управа, законитоста на управните акти, а особено за заштита на правата и на правните интереси на тужителите.

Јавниот орган при достава на документи и податоци со кои располага, а кои претставуваат класифицирани информации, е должен доставата да ја изврши во согласност со Законот за класифицирани информации и соодветно да означи според степенот на тајност и постапување со доверлива документација.

Новина во законот е можноста, судот со решение да му изрече парична казна во износ до 20 % од месечната плата на овластеното, односно на одговорното лице во јавниот орган кое од неоправдани причини не ги доставило документите, односно податоците со кои располага. По правило пред донесување решение за изречена парична казна, судот треба да го опомене овластеното односно одговорното лице во јавниот орган за последиците од неоправдано недоставување на бараните документи.

8. РАСПРАВА

Закажување расправа

Член 37

- (1) Судот одлучува по поднесената тужба, по одржана расправа, освен кога е тоа поинаку уредено со овој закон.
- (2) Претседателот на советот или судијата поединец ја закажува расправата.
- (3) Претседателот на советот или судијата поединец ќе ги повика со покана странките, сведоците и вештаците на расправата.
- (4) Во поканата ќе биде истакнато дека пресуда може да биде донесена без присуство на странката на расправата. Поканите мора да бидат доставени до странките најмалку осум дена пред одржување на расправата.
- (5) Судот по правило закажува само едно рочиште за расправа заради изведување докази.

Судот одлучува по поднесената тужба, по одржана расправа, освен кога поинаку не е уредено и кога судот во претходно испитување на тужбата утврди дека се исполнети условите да донесе одлука без да одржи расправа (член 38). Претседателот на советот или судијата поединец ја закажува расправата, со што пред закажувањето на расправата ги проучува списите на предметот, ги повикува сите странки во спорот, сведоците, вештаците на расправата и заинтересираните лица доколку ги има, како и ги доставува примените поднесоци на спротивните

странки. Рочиштето за расправа го закажува претседателот на советот или судијата поединец кому му е доделен предметот во работа. Во поканата за расправа се наведува датумот и времето на одржување на расправата, со напомена на катот и бројот на судницата во која ќе се одржи расправата. Поканата се испраќа до секое лице, со наведување во кое својство се повикува (странка, сведок, вештак и слично). Судот на расправата ја доставува на увид и документацијата на спротивната страна, доколку во управната постапка не се запознаени со нејзината содржина сите странки во управниот спор. Судот мора да води сметка за уредната достава на поканите, притоа поканата да биде доставена најмалку 8 дена пред одржувањето на расправата, со напомена дека во итните предмети поканата се доставува без одложување. Во случаите кога во управниот спор е предвидено и спроведено вештачење, пред закажување на расправата наодот и мислењето на вештакот им се доставува на странките на увид или на самата расправа. Ако странките поднесат забелешки, судот ќе има можност на расправата да го повика и вештакот и да му ги достави поднесените приговори, на начин што постапката се води без дополнителни одлагања. Во поканата ќе се наведе дека расправата може да се одржи и да се донесе пресуда без присуство на уредно повиканите странки. Доколку на расправата не дојдат, на пример, сведок или вештак, судијата ќе оцени од какво значење е тоа за можноста за донесување на одлуката и соодветно на својата процена ќе ја одложи расправата и ќе закаже нова расправа, но по правило закажува само едно рочиште за расправа заради изведување докази.

Одлучување во спорот без расправа

Член 38

Судот по исклучок од одредбите од член 37 од овој закон одлучува по управниот спор без да одржи расправа само:

- 1) во случај кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел одлука) во согласност со одредбите на член 49 од овој закон;
- 2) доколку тужителот ја оспорува примената на материјалното право, а не утврдената фактичка состојба;
- 3) кога судот одлучува со решение, освен во случаите за времена мерка,
- 4) ако најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што ја спречуваат оцената на законитоста на актот, поради што ќе го поништи таквиот акт.

По правило судот во управен спор треба да решава на јавна седница, а само по исклучок одлучува во спорот без расправа од одредбите од член 37 од овој закон само во случај кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел одлука) според одредбите на член 49 од овој закон.

Судска практика: Пресуда на Управен суд Уб.бр.1320/2020 од 4.2.2021 година - модел одлука.

Во управен спор важи максимата дека тужителот го поведува управниот спор со тужба и ги наведува причините за тужбата (член 24), како и границите на тужбеното барање во кои судот ќе одлучува (член 3). Во оваа смисла во член 35 е обврската на судот да одлучува во границите на тужбеното барање, но не е врзан со причините на тужбата, а за причините за ништовност на управниот акт, внимава по службена должност. Доколку тужителот ја оспорува примената само на материјалното право, а судот по службена должност утврди дека фактичката состојба е правилно утврдена, а не постојат причините за ништовност на управниот акт, може поради ефикасност и економичност на постапката да одлучува по управниот спор без да одржи расправа.

Судска практика: Пресуда на Управниот суд УПРЦ.бр. 17/2021 од 25.8.2021 година.

Судот одлучува без јавна расправа кога во претходната постапка не го расправа во меритум тужбеното барање, туку при оценка на претпоставките за водење управен спор утврди дека се исполнети условите од член 32 и ќе ја отфрли тужбата со решение, но исклучок е одлучувањето по барањето за донесување временна мерка кога судот одржува јавна расправа.

Судска практика: Решение на Управниот суд У5. бр. 1389/2021 од 13.10.2021 година.

По однос на исполнување на условите за одлучување во спорот без расправа кога оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што ја спречуваат оцената на законитоста на актот, судот треба да ги цени двата правни аспекти. Прво – суштествени недостатоци на управен акт од формално-правен аспект, и второ – суштествени повреди на управната постапка што претходела на донесување управен акт што ја спречуваат оцената на законитоста на актот.

Пресуда на Управен суд У5.бр.1158/2020 – Во конкретниот случај, видно од сисиие во предметот, Судот утврди дека е сторена повреда на одредбите на уставот за присилна најлата предвидени во Законот за даночна постапка, со оглед на тоа што во сисиие на предметот нема доказ дали тужителот претходно е повикан да го плати присилниот долг. Ова, од причина што според член 38 од Законот за прекршоцие, присилната најлата на глоба за сторен прекршок од страна на правно лице, ја спроведува Уставот за јавни приходи, која според цитираниот член 126 од Законот за даночна постапка, кон присилна најлата може да плати доколку долгот е досијасан, должникот во

присилна налага е повикан да плати и од повикнувањето да плати поминало најмалку една седмица, при што во повикот за плаќање треба да се наведе причината за долгот.

Оценувајќи ја законитоста на оспореното решение, имајќи ги предвид најред цитираниите законски одредби, стисите на предметот како и приложениите докази кон тужбата, Управниот суд најде дека по конкретниот управен спор може да одлучи без да одржи усна расправа, според член 38 став 4 од Законот за управните спорови, од причина што актиот што се оспорува содржи недоследности во постапувањето на тужениот орган и задолжителните процесни дејства што му прејходат на донесувањето на оспорениот акт. Имено, тужениот орган бил должен според член 126 од Законот за даночна постапка, пред донесувањето на решението за присилна налага, да утврди дали на даночниот должник сега тужителот, му била доставена ојмена како задолжително процесно дејство пред присилна налага, со оглед на тоа што во образложението на оспореното решение не е цитирана ојмена, а не е доставена ниш како материјален доказ со стисите на предметот, со која би му се дала можност да го подмири стасаниот дол доброволно, без дојолнителни прошоци што следуваат со постапката за присилна налага.

Пресуда на Управен суд У5.бр.543/2021 – Заради природата на вака спорената повреда, Судот со примена на одредбата од член 60 став 3 и став 5 од Законот за управните спорови, ја уважи тужбата на тужителот, го поништи оспорениот управен акт, враќајќи ја конкретната управна работа на постапување пред тужениот орган, кој во повторна постапка е должен да ги има предвид укажувањата дадени погоре, по

однос на тоа кој бил управител на главниот должник и во кој период, за што да прибави податоци од Централниот регистар на Република Северна Македонија и други релевантни докази заради утврдување на идентитетот на тужителот, то што на правилно и целосно утврдена фактичка состојба, соодветно да го примени материјалното право, со цел да донесе правилна и на закон заснована одлука.

Управниот суд ја донесе оваа Пресуда без одржување јавна расправа според член 38 став 1 точка 4 од Законот за управните спорови, од причина што најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштински недостигаи што ја спречуваат оцената на неговата законитост, поради што истиот го иницира. При тоа, иако судот јавната расправа ја закажа и ја одржа по повод барањето за времена мерка, тужителот преку полномошникот, на расправата се произнесе целосно по тужбата и барањето за времена мерка, а од сисите што органот дојолнително ги достави, не произлегува поинаква фактичка состојба од онаа утврдена од судот, а во врска со законитоста на оспорениот акт. Во повторната постапка, тужениот орган е должен да постапи по правното мислење на судот и во рок од 15 дена по правосилноста на оваа пресуда да донесе ново решение, според горните укажувања.

Јавност на расправата

Член 39

- (1) Расправата пред судот е јавна.
- (2) Судот може да ја исклучи јавноста од целата расправа или дел од неа доколку тоа е потребно заради заштита на

приватноста, заштита на податоците или други причини утврдени со закон.

- (3) Исклучувањето на јавноста се врши со решение.
- (4) Против решението од став (3) на овој член не е дозволена посебна жалба.

Јавноста на судските постапки е уставно загарантирано начело, кое според членот 102 од Уставот, може да биде ограничено во случаи утврдени со закон. Јавност на расправата пред судот е дел од одредбите на ЕКЧП и основни слободи, која во членот 6 став 1 предвидува дека јавното судење е дел од поширокото право на фер судење. Јавноста и транспарентноста на судските постапки е загарантирана со Законот за судовите како фундаментално начело (член 6 став 2 и член 10), а подетално е разработена во соодветните закони како и во ЗУС. Иако јавноста на судските постапки е загарантирана, сепак Судот може да ја исклучи јавноста од целата расправа или дел од неа доколку тоа е потребно заради заштита на приватноста, заштита на податоците или други причини утврдени со закон. Исклучувањето на јавноста, судот го врши со решение, против кое не е дозволена посебна жалба. Судското решение со кое се врши исклучување на јавноста на расправата (во цела постапка или само дел) е процесно решение во управно-судската постапка кое мора да биде образложено, со факти за законските причини поради кои јавноста се исклучува и јавно да биде објавено на расправата.

Тек на расправата

Член 40

- (1) Претседателот на советот или судијата поединец ќе ја отвори расправата и ќе го објави предметот на расправата.

- (2) Претседателот на советот или судијата поединец ќе утврди дали сите поканети се присутни, и ако не се, дали тие биле уредно повикани и дали дале оправдување за нивното отсуство.
- (3) Доколку не дојде некоја странка или друг учесник на расправата без за тоа да даде оправдување, а уредно е поканет, расправата може да се одржи без нивно присуство.
- (4) Претседателот на советот или судијата поединец ја води расправата.
- (5) Кога судот ќе утврди дека предметот на спорот е разгледан во доволна мера за да може да донесе одлука, расправата ќе се заклучи и советот ќе се повлече на советување и гласање.
- (6) За расправата се води записник.

Со оваа одредба се уредува текот на усната расправа односно редоследот на процесните дејства непосредно пред и по отворањето на расправата. Претседателот на советот или судијата поединец најпрво ја отвора расправата и ќе го објави предметот, а потоа проверува дали се присутни сите поканети. Доколку има отсутни учесници, судијата што ја води расправата утврдува дали тие биле уредно поканети на расправата. Во случај на расправата да отсуствуваат лица што биле уредно поканети, судот има на располагање две можности: 1) Може расправата да ја одржи и без присуство на отсутните учесници со тоа што нивните поднесоци ќе се прочитаат на расправата. Посебно е важно да се потенцира дека отсуството на странката од расправа не значи и нејзино откажување од тужбата; 2) Судот може да ја одложи расправата. Дали таа ќе се одржи или ќе се одложи, зависи од секој конкретен случај одделно. Ако е битно за решавање на предметот странката или друг учесник во постапката да се сослушаат или во нивно присуство да се изведат некои докази и тие за нив да се изјаснат, тогаш расправата ќе биде одложена. Во спротивно судот ќе ја одржи расправата и ќе донесе одлука по нејзиното заклучување. Сето погоре кажано

се однесува за случаите кога странките и другите учесници во постапката (сведоци, вештаци и сл.) примиле уредна покана за усната расправа. Доколку тие не биле уредно поканети, потребно е судот да ја одложи расправата.

Судијата што ја води расправата му дава збор на судијата известител да го образложи предметот, фактичката состојба, спорните прашања и суштината на спорот, односно битните спорни прашања било од правна или од фактичка природа без притоа да го излага своето мислење. Ова излагање има за цел сите учесници во постапката да се запознаат со предметот и со суштината на спорот. Потоа, претседателот на советот или судијата поединец што ја води расправата му дава збор на тужителот за да ја образложи тужбата. Ова образложение не треба да биде предолго и комплексно бидејќи образложената тужба стои во списите на предметот и сите учесници во постапката се имаат запознаено со нејзината содржина. Најважно е тужителот да се насочи на суштинските прашања и да ја изложи аргументацијата за поднесување на тужбата. Потоа им се дава збор на тужителот и на заинтересираните лица доколку има такви за да ги образложат своите гледишта. Во текот на сите излагања, судот може да поставува прашања со кои ќе ја насочи расправата кон разјаснување на оние спорни факти и правни прашања поради кои и се одржува усна расправа. Со оглед на тоа што на расправата треба да се утврди правно релевантната фактичка состојба заради донесување правилна и законита судска одлука, судот одредува и кои докази треба да се изведат заради потполно и точно утврдување на фактите и тие докази се изведуваат (сведоци, вештаци, исправи и и слично).

Кога претседателот на советот или судијата поединец ќе оцени дека во предметот е доволно расправано за да може да се донесе одлука, ќе ја заклучи расправата, по што судиите се повлекуваат на гласање.

Повлекување на тужбата

Член 41

- (1) Тужителот може да ја повлече тужбата до донесување одлука во управниот спор. Повлекувањето на тужбата не може да се отповика.
- (2) Во случај кога тужбата е повлечена, судот ќе донесе решение за запирање на постапката.
- (3) Против решението од став (2) на овој член е дозволена жалба.

Со одредбите од овој член се уредуваат прашањата што се однесуваат на правното дејство на повлечена тужба за управен спор.

Тужителот може (со поднесок или на записник) да ја повлече тужбата до донесување одлука во управниот спор, затоа што станува збор за негово право, односно јасно и недвосмислено изјавена волја. Дадената изјава за повлекување тужба не може да се отповика. Ако тужителот ја повлече тужбата, судот ќе донесе решение за запирање на постапката и решението ќе го достави до странките во управниот спор (член 19 од ЗУС). Против ова решение дозволена е жалба до Вишиот управен суд во рок од 15 дена од денот на доставувањето на преписот на решението (член 69 в.в. со член 71 од ЗУС).

Во врска со повлекувањето на тужбата, се поставува прашање за правното дејство на ова дејство, односно за правната природа на решението за запирање на управно-судската постапка. Дали странката, односно тужителот, може да поднесе нова тужба после еднаш повлечената тужба за истиот предмет, односно дали решението на судот за запирање на постапката по повод повлечена

тужба има дејство на одлука со која е правната работа пресудена (res judicata).

Повлекувањето на тужбата по својата правна природа претставува одрекување од тужбеното барање, па и самата можност за поднесување тужба во управен спор за истата правна работа е исклучена, односно недозволена. Во овој случај станува збор за пресудена работа.

Во оваа насока говори и судската практика на Врховниот суд:

Судска практика на Врховниот суд: „Еднаш дадена изјава за повлекување односно ојкажување од тужбата не може да се повлече. Ова, зашто што ојкажувањето од тужбата доведува до правно дејство спрема другата страна во моментот на ојкажувањето од тужбата така што во тој момент оспореното решение станува правосилно и не може да продолжи постопнатото по истата тужба ниту може да се поднесе нова тужба за истата работа“.

Решение на Врховниот суд, У.бр.522/96 од 21.3.1997 година (Збирка на судски одлуки 1997)

Судската практика на Управниот суд е во насока на наведеното толкување на одредбата, како и на судската практика на Врховниот суд, но од друга страна, судската практика на Вишиот управен суд е спротивна на изнесеното. (Судска практика на Управен суд: У-2.бр.1120/2010 од 3.11.2011 година и У-2.бр.945/2013 од 18.12.2013 година; Судска практика на Вишиот управен суд: УЖ.бр.1041/2013 од 18.10.2013 година и УЖ-1.бр.618/2018 од 13.2.2019 година).

Во наведените пресуди на Управниот суд, прифатено е стојалиштето на Врховниот суд во однос на правните последици од повлекувањето на тужбата во управен спор, кое е во спротивност со

ставот на Вишиот управен суд изразен во одлуките УЖ.бр.1041/2013 од 18.10.2013 година и УЖ-1.бр.618/2018 од 13.2.2019 година.

Неможност за поднесување нова тужба од истиот тужител за иста правна работа за која веќе тужбата била повлечена е утврдена и во Коментарот на ЗУС во Хрватска (Stanicic, Britvic Vetma, Horvat, „Komentar Zakona o upravnim sporovima“, Narodne novine, Zagreb, 2017, стр. 142).

Истиот став е изнесен и во „Анализата на решение УЖ-1 бр. 618/2018 на Вишиот управен суд во „Justice Observers“ од 5.2.2020 година“ на проф. д-р Ана Павловска Данева: „Вишиот управен суд неизбежно прибеѓнал кон повлекување на одредбите на ЗПП, бидејќи одредбите на ЗУС се применливи и доволни за одлучување на предметот. Од ЗПП се применети несоодветни одредби... Управниот суд правилно одлучил дека кога една постапка е зајрена со одлука (решение) заради повлекување на тужбата, предметот се смета за решен, правната работа се смета за одлучена (res iudicata) и затоа секоја нова/друга тужба за тој предмет сèгаш е недозволена. Правните последици од повлекувањето на тужбата во согласност со ЗУС се остваруваат со откажување од тужбено барање, што значи дека нова тужба за истиот предмет не може да се дозволи. На тужителот му стојат на располагање можностите утврдени со ЗУС да ја дојолни својата тужба доколку тоа била намерата на тужителот. Штом тужителот не ја дојолнил тужбата, туку ја повлекол, законодавецот прејославува дека тужителот се откажува од тужбеното барање. Ваква правна пресумпција е прифатлива и правилна за градење на правниот поредок на нашата држава, бидејќи во сèроивно, ако се прѝне од полкувањето што Вишиот управен суд го има дадено во своите решенија со коишто ги укинува решенијата на Управниот суд (за отфрлање на вторната тужба од истиот тужител за истата правна работа за која веќе ја повлекол тужбата и постапката била зајрена – н.з.), тужителите ќе можат да го злоупотребуваат системот и ќе им се создаде можност да поднесуваат повеќе тужби

за исти предмет, со цел да се изигра автотоматската распоредување на предметите и да се повлечат сите услуги, освен онаа што е распоредена во судскиот совет во состав од судии пожелен за услугиелот... Судската практика не е извор на правото во нашата држава, но сепак, при носењето на одлуките Вишиот управен суд треба да ги има предвид веќе донесените одлуки на Врховниот суд за исти правни и фактички прашања“.

Донесување друг управен акт од страна на јавниот орган

Член 42

- (1) Ако тужениот за време на судската постапка донесе друг акт со кој се менува или се става вон сила управниот акт, против кого е поведен управен спор, како и кога во случајот од членот 3 точка 2 од овој закон, дополнително ќе донесе управен акт, тужениот е должен за донесениот акт истовремено да ги извести судот пред кој е поведен спорот и тужителот. Судот во тој случај ќе го повика тужителот во рок од 15 дена да изјави дали со дополнително донесениот акт е задоволен или останува при тужбата и во кој обем, односно дали тужбата ја проширува и врз новиот акт.
- (2) Ако тужителот изјави дека со дополнително донесениот акт е задоволен или ако не даде изјава во рокот од став (1) на овој член, судот ќе донесе решение за запирање на постапката.
- (3) Ако тужителот изјави дека не е задоволен со новиот акт, судот ќе ја продолжи постапката.
- (4) Ако за време на судската постапка првостепениот орган во случаите од членот 3 точка 2 на овој закон, донел управен акт, судот ќе ја запре постапката со решение.

Со оваа одредба се уредува постапувањето на судот доколку тужениот за време на судската постапка, одлучи во согласност со

тужбеното барање. Тоа ќе биде случај кога јавниот орган во текот на судската постапка ќе донесе нов управен акт, со кој се менува или се става вон сила оспорениот акт или, пак, кога јавниот орган во текот на управниот спор за молчење на администрација, дополнително ќе го донесе актот чие недонесување предизвикало започнување на управниот спор. Во ваква ситуација, судот ќе донесе решение за запирање на постапката доколку претходно бидат исполнети следниве услови:

- Тужениот е должен за дополнително донесениот акт истовремено да ги извести судот пред кој се води спорот и тужителот;
- Судот е должен да го повика тужителот да се произнесе во рок од 15 дена дали е задоволен со дополнително донесениот управен акт од страна на јавниот орган;
- Тужителот е должен да изјави дека е задоволен со дополнително донесеното решение или, пак, тужителот не даде никаква изјава во рокот од 15 дена.

Доколку тужителот изјави дека не е задоволен со новиот акт, судот ќе ја продолжи постапката.

Претходно прашање

Член 43

- (1) Во случај кога одлуката на судот во управен спор зависи од претходно правно прашање, за кое бил надлежен друг суд или јавен орган, а таква одлука не е донесена (претходно прашање), судот може сам да го реши ова прашање, освен кога поинаку не е уредено во законот или може да ја прекине постапката сè до конечната одлука по претходното прашање.
- (2) Доколку судот сам одлучи за претходното прашање, неговата одлука има правно дејство само во предметот по кој се водел управниот спор.

Во правната теорија претходното прашање како процесно правен институт, алтернативно се нарекува и прејудициелно или инцидентно прашање, а се дефинира како правно прашање кое претставува самостојна правна целина без чие претходно решавање не може да се реши главната работа.

Од член 43 од ЗУС, произлегува дека управните судови во Република Северна Македонија, при одлучување по претходно прашање во управен спор, треба да имаат предвид пет законски процесни претпоставки утврдени во став 1 од наведениот член:

1. решавањето на претходното прашање мора да биде *conditio sine qua non* за мериторно одлучување на предметот, односно за одлучување за главната работа;
2. решавањето на претходното прашање мора да се однесува на утврдување дали постои некое право или правен однос;
3. правното прашање кое се решава како претходното прашање мора да претставува самостојна правна целина;
4. правното прашање кое се решава како претходното прашање да не е правосилно решено од друг надлежен суд или јавен орган;
5. со закон да не е утврдена забрана за решавање одредено правно прашање како претходното прашање во управен спор.

Од напред наведените законски процесни претпоставки утврдени во став 1 од овој член, произлегува дека во случај на појава на претходно прашање за кое бил надлежен друг суд или јавен орган, а таква одлука не е донесена, судот во управен спор може самиот да го реши претходното прашање под услов да се кумулативно исполнети напред наведените законски процесни претпоставки, не чекајќи претходното прашање да го реши друг надлежен суд или јавен орган.

Кога судот ќе одлучи сам да го реши претходното прашање, за таквата одлука не треба да донесе посебно решение. Имено, во текот на управниот спор, судот треба да утврди дали постојат одредени факти што се правно релевантни за донесување одлука за постоење на правото или правниот однос што претставува претходно прашање.

За претходното прашање, судот не одлучува во изреката на пресудата, туку претходното прашање ќе го опфати во нејзиното образложение, како една од причините врз чија основа ја заснова одлуката за главната работа. Ова е разбирливо, бидејќи прејудисиелното прашање кое го решил судот има правно дејство само во предметот по кој се водел управниот спор. Оттука, иако претходното прашање се карактеризира како правно прашање, по својата функција во управниот спор, тоа претставува фактичко прашање или правно релевантен факт од кој зависи одлуката на судот за главната работа која е предмет на управниот спор.

Доколку судот одлучи да не го решава претходното прашање, во таков случај треба да донесе решение за прекин на постапката (член 44 став 2 и 3 од ЗУС)

Со незаконита примена на член 43 од ЗУС, судот прави повреда нормирана во член 70 став 1 точки 1 и 2 и став 2 и 3 од ЗУС.

Прекинување на постапката поради претходно прашање

Член 44

- (1) Судот ќе ја прекине постапката, доколку претходното прашање се однесува на постоење кривично дело, постоење брачна заедница или утврдување татковство, доколку е така утврдено со закон.
- (2) Судот ќе ја прекине постапката, доколку за претходното прашање веќе се води постапка пред надлежниот суд односно друг орган.

- (3) За прекинување на постапката, од став (2) на овој член судот донесува решение против кое е дозволена жалба. Жалбата се поднесува во рок од три дена од денот на доставување на решението на странките.

Со законското решение, утврдено во член 44 став 1 и 2, поставени се ограничувања на судот во однос на решавање на претходното прашање и обврска на судот да ја прекине постапката.

Според став 1 од овој член, судот мора да ја прекине постапката кога претходното прашање се однесува на постоење кривично дело, постоење брачна заедница или утврдување татковство, доколку е така утврдено со закон и да чека правосилна одлука на надлежниот суд за таквото претходното прашање за да може подоцна да одлучи мериторно за главната работа што е предмет на управниот спор. Судот во овој случај е правно обврзан со правосилната пресуда на надлежниот суд.

Според став 2 од овој член, судот ќе ја прекине постапката доколку за претходното прашање веќе се води постапка пред надлежниот суд односно пред друг орган. И во ваков случај, судот е должен да чека правосилна одлука на надлежниот суд/орган за претходното прашање, за да може врз основа на таквата правосилна одлука, да одлучи мериторно за главната работа што е предмет на управниот спор. Судот и во овој случај е правно обврзан со правосилната одлука на надлежниот суд/орган.

ЗУС во став 3 од овој член пропишува обврска на судот да донесе решение за прекин на управниот спор. Управниот спор се прекинува со решение за прекин на управниот спор, со кое се констатира прекилот и се одлучува дека управниот спор ќе продолжи кога одлуката на надлежниот суд/орган за претходното прашање поради кое е прекинат управниот спор, ќе стане правосилна. Со решението за прекин на постапката, судот исто

така е должен да му наложи на тужителот, во одреден рок што започнува да тече од денот на правосилноста на ова решение, да започне постапка пред надлежниот суд односно друг орган и да приложи доказ за тоа, со предупредување за последиците доколку не постапи по задолжението. Против ова решение дозволена е жалба, во рок од три дена од денот на доставување на решението на странките.

Рок за поведување постапка пред надлежниот суд односно друг орган за претходното прашање

Член 45

- (1) Кога судот ќе ја прекине постапката поради претходно прашање, со решението за прекин на постапката му наложува на тужителот во одреден рок да започне постапка пред надлежниот суд односно друг орган и да му приложи доказ за тоа. Рокот започнува да тече од денот на правосилноста на решението од членот 44 став (3) од овој закон.
- (2) Доколку тужителот не постапи според став (1) на овој член, ќе се смета дека ја повлекол тужбата. Во овој случај, судот ќе ја запре постапката со решение. Странката треба да биде предупредена на таа последица во решението за прекин на постапката.

Со овој член се пропишува обврска на судот, во решението за прекин на управниот спор со кое се констатира прекилот, да го задолжи тужителот, во одреден рок што започнува да тече од денот на правосилноста на решението од членот 44 став 3 од овој закон, да започне постапка пред надлежниот суд односно друг орган и да приложи доказ за тоа, со предупредување за последиците, со оглед дека доколку тужителот не постапи според задолжението на судот,

во таков случај ќе се смета дека тужбата е повлечена и дека судот ќе ја запре постапката со решение.

За последиците од повлечена тужба види коментар на член 41 од ЗУС.

Продолжување на прекинатата постапка

Член 46

Постапката што била прекината за да се реши претходното прашање пред надлежниот суд или друг орган, се продолжува кога одлуката за ова прашање ќе стане правосилна.

Според концептот на ЗУС во однос на претходното прашање како процесно правен институт, судот кога ќе најде на претходно прашање може да го реши сам, па потоа да ја реши главната работа што е предмет на управниот спор или, пак, да ја прекине постапката додека надлежниот суд или друг орган не го реши претходното прашање. Во случај кога постапката била прекината за да се реши претходното прашање пред надлежниот суд или друг орган, судот ќе ја продолжи постапката откако одлуката за ова прашање ќе стане правосилна.

Прекин на постапката во други случаи

Член 47

- (1) Судот ќе донесе решение за прекин на постапката и во други случаи утврдени со закон.
- (2) За време на прекилот на постапката, сите временски рокови за преземање одредени дејства ќе престанат да течат и судот нема да презема никакви дејства.

- (3) Судот ќе донесе одлука за продолжување на постапката по барање на странката или по службена должност, веднаш, а најдоцна 15 дена од денот на престанокот на причините за прекин. Временските рокови што престанале да течат поради прекиноот на постапката, повторно ќе почнат да течат од моментот на донесување на одлуката за продолжување на постапката.

Во членот 47 се утврдува дека покрај решавањето на претходно прашање од страна на стварно надлежниот суд или орган, може да постојат и други случаи утврдени со закон, во кои судот ќе биде должен да ја прекине судската постапка.

Прекиноот на управно-судската постапка всушност претставува еден вид нејзино „замрзнување“ кое се прави во определен момент и трае извесен временски период бидејќи според ставот 2 од овој член, за време на прекиноот сите рокови за преземање одредени дејства ќе престанат да течат и судот нема да презема никакви дејства. Важно е да се потенцира дека доколку дојде до прекин на спорот, независно од основата или од причините што довеле до тоа, потребно е судот да донесе решение што ќе им биде доставено на странките. Законодавецот не го уредува правото на жалба против решението за прекин на управниот спор, што секако не треба да се толкува како забрана. Сепак, пожелно е правото на жалба доколку е допуштено изречно да биде пропишано, а во овој случај, кога станува збор за жалба против решение за прекин на спор, потребно е да се предвиди и тоа дека жалбата не го одлага извршувањето на решението. И, обратно. Доколку законодавецот претпочитал да не се дозволи право на жалба против решението за прекин, умесно би било тоа да се наведе во посебен став во членот 47.

Штом престанат причините за прекин на постапката, судот е должен веднаш да донесе решение за нејзино продолжување. Ова решение се носи по барање на странката или по службена

должност, но најдоцна во рок од 15 дена од денот на завршување на причините за прекин. Се поставува прашање дали и против ова решение некоја од странките има право на жалба и зошто тоа не е наведено во оваа законска одредба. Нашиот став е идентичен со коментарот на ставот 2 од член 47.

Прашањето за правото на жалба против одлука за прекин на постапката или продолжување на прекинатата постапка е значајно прашање кое треба да биде експлицитно уредено во ЗУС. Ова особено поради тоа што странките имаат право да поднесат барање за прекин на управниот спор, исто како што имаат право да поднесат барање за продолжување на прекинатиот спор доколку сметаат дека имаат докази дека престанале причините што довеле до прекин на спорот. Останува дилемата дали во случаите кога судот носи решенија за одбивање на ваквите барања на странките, тие треба да имаат право на жалба и дали жалбата во првиот случај може да го одложи извршувањето на судската одлука.

Запирање на постапката

Член 48

- (1) Судот ќе донесе решение за запирање на постапката и ќе реши за настанатите трошоци:
 - поради смрт или престанок на тужителот во спорови за права што не се преносливи на наследниците или на правните следбеници или
 - ако тужителот ја повлече тужбата пред да биде донесена одлука од судот.
- (2) Судот ќе ја достави одлуката за запирање на постапката на сите странки на спорот и на нивните наследници или правни следбеници на тужителот кој починал или престанал да постои, откако тие ќе бидат идентификувани.

- (3) Судот ќе постави привремен застапник на наследниците на починатиот тужител, кому ќе му ја достави одлуката за запирање на постапката, доколку смета дека оставинската постапка може да трае долго.
 - (4) Во случај кога правното лице престане да постои, судот ќе ја достави одлуката за запирање на постапката на другите странки и на правните следбеници на тужителот откако ќе бидат утврдени.
 - (5) Против одлуката за запирање на постапката дозволена е жалба, во рок од три дена од денот на доставувањето на решението.
-

Законодавецот предвидел две таксативно наброени причини што доведуваат до запирање на управно-судската постапка, за што судот е должен да донесе решение против кое е дозволена жалба. Првата причина е смрт или престанок на тужителот во оние спорови што се водат за непреносливи права. На пример, доколку се води спор по повод одбиено барање за стекнување дозвола за носење оружје, во случај на смрт на тужителот, судот ќе донесе решение за запирање на спорот, бидејќи станува збор за лично право и наследниците на тужителот не можат да се стават во негова позиција.

9. МОДЕЛ ПОСТАПКА

Член 49

- (1) Доколку во судот бидат вложени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата или обврските се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и иста правна основа, судот може по добивањето одговори по тужбите, да спроведе модел постапка врз основа на една од тие тужби, а другите постапки да ги прекине.
- (2) Управниот суд ја спроведува модел постапката во согласност со начелата на итност и приоритет со задолжително одржување расправа.
- (3) Пред да се донесе решение за прекин на постапката, судот ќе му овозможи на тужителот да се изјасни по аргументите во одговорот по тужбата.
- (4) Против решението за прекин на постапката поради спроведување модел постапка, не е дозволена посебна жалба.
- (5) Во предметите, по кои се одлучува во модел постапка, судот одлучува според временски приоритет.

Модел постапката претставува новина во националниот управен спор, воведена по примерот на германското и хрватското управно процесно право, чија цел е забрзување на управниот спор, со што се постигнува и поголема ефикасност на управно-судската контрола над работата на јавните органи. Во практиката можни се ситуации во кои повеќе предмети во управниот спор, односно повеќе тужбени барања да се засноваат на иста правна и

фактичка природа. Во ваква ситуација, според став 1 од член 49 од ЗУС, доколку во Управниот суд се поднесени повеќе од 20 тужбени барања, судот откако ќе ги добие одговорите по сите тужби, може да спроведе еден вид „пилот“ постапка по едно од тужбените барања (наречена „модел постапка“), а другите постапки со решение да ги прекине. Нашиот законодавец го зазел ставот дека за вакво постапување на Управниот суд, потребно е да постојат повеќе од 20 тужби што се темелат на иста или слична фактичка состојба и иста правна основа. Истото решение го содржи и германскиот закон, а за разлика од ова, хрватското решение предвидува двојно помал број поднесени вакви тужбени барања (најмалку десет) за да може судот да одлучи да спроведе модел постапка што изгледа како поприватливо решение за реално скратување на судската постапка во овие случаи. Самата формулација „најмалку десет“ е суштински различна од формулацијата употребена во националниот ЗУС која гласи „повеќе од 20“, што значи дека доколку постојат тужби по 20 управни предмети, судот нема да може да спроведе модел постапка, туку за оваа цел се потребни 21 тужба. Судската практика и ефектите од неа во поглед на примената на оваа одредба од ЗУС може да послужи како основа за евентуално намалување на овој законски минимум за спроведување модел постапка при некои идни измени и дополнувања на ЗУС.

Во врска со изборот на предметот по кој ќе се спроведе модел постапката, во согласност со толкувањето на став 1 од овој член („... судот може да добива одговори на тужбите, да спроведе модел постапка врз основа на една од тие тужби...“) произлегува дека Управниот суд располага со можност самиот да го изврши изборот на предметот, иако ова не е изречно кажано. Сепак, различно од оваа одредба е пропишано во ставот 5 од истиов член, каде што е утврдено дека „во предметите во кои се одлучува во модел постапка, судот одлучува во временски приоритет“. Со оглед на фактот што трошоците за спорот што се води со спроведување расправа се несомнено поголеми од трошоците на споровите во

кои отсуствува расправата, би било неправедно да се остави на диспозиција на судот кои странки ќе бидат изложени на поголеми, а кои на помали трошоци. Оттука, се чини исправно толкувањето и примената на ставот 5 од член 49, според кое судот ќе биде должен да го одлучува во модел постапка предметот, односно тужбата што е прва заведена од вкупниот број на повеќе од 20 тужби.

Заради запазување на начелото на контрадикторност во спорот, како и заради еднаква заштита на интересите на тужителот и на тужениот како странки во спорот, во ставот 3 од овој член се врши дополнување на обврската за судот утврдена во ставот 1, која се состои во задолжително добивање одговор на тужбата од страна на тужениот пред судот да донесе решение за прекин на постапката, во која тужениот ќе се изјасни по аргументите наведени во тужбата на тужителот. Со други зборови, судот дури откако ќе ги добие одговорите на тужбите, ќе издаде решенија за прекин на дваесет или повеќе постапки, а според ставот 4 од овој член, не е дозволена жалба против ваквите решенија.

Според ставот 2 од истиов член, Управниот суд ја спроведува модел постапката според начелата на итност и приоритет со задолжително одржување расправа. Тоа значи дека во модел постапка, судот изведува докази, спроведува расправа и утврдува факти, па врз основа на утврдената фактичка состојба одлучува за предметот.

Идејата за воведување модел постапка, а со тоа и модел одлука, е всушност воедначување на практиката на Управниот суд, со тоа што модел одлуката на еден начин ќе претставува преседан што ќе се применува не само на случаите што придонеле во донесувањето на одлука во модел постапка, туку и на сите идни предмети што се, се разбира, од иста правна или фактичка природа. Тоа би значело дека судот доколку прими уредна тужба и заклучи дека станува збор за иста правна и фактичка состојба за која претходно има донесено правосилна одлука во модел постапка, тој може на странките да

им испрати известување за тоа и да побара нивно изјаснување во одреден рок, дали се согласуваат спорот да се реши без расправа со примена на одлуката од модел постапката.

Потребно е да се нагласи дека модел постапката претставува само можност, но не и обврска за Управниот суд. Целта на одредбата е секако зголемување на ефикасноста и на продуктивноста на судот. Во практиката, модел постапките не може да се очекува да бидат чест случај, бидејќи ретки се ситуациите кога повеќе од 20 тужби имаат предмет од иста правна и фактичка природа. Тоа би значело дека целиот фактички супстрат на сите тужби би требало да биде потполно идентичен, што не е чест случај во практиката.

Судска практика: Пресуда на Управниот суд У6 бр.1373-20, со УЖ-3 бр.610-21

Одлучување по прекинатите постапки

Член 50

- (1) По правосилноста на одлуката донесена во модел постапката, судот без расправа ќе одлучи за прекинатите постапки, доколку тие постапки немаат суштествени разлики од фактичка или од правна природа на модел постапката и доколку фактичката состојба е утврдена.
- (2) При примена на одредбата од став (1) на овој член, судот може да одлучи по сите тужби со една пресуда доколку ја спои постапката.

Откако пресудата во модел постапката ќе стане правосилна, судот одлучува (по донесување решение за продолжување на спорот за претходно прекинатите спорови) во другите постапки што од модел постапката немаат суштествени разлики од фактичка или

од правна природа без расправа. Ова решение се базира на фактот дека судот го завршил расправањето на правната работа во модел постапката, па ги применува доказите што се изведени во неа. Од текстот на став 1 од член 50 произлегува дека во споровите што во судот ќе се одлучуваат врз основа на модел постапката, судот нема да утврдува фактичка состојба бидејќи таа е веќе утврдена во модел постапката.

Ставот 2 од овој член утврдува можност за судот да ја спои постапката и да одлучи по сите тужби со една пресуда.

10. ПОДНЕСОЦИ

Член 51

- (1) Поднесоците се доставуваат писмено или во електронска форма до приемното одделение на судот.
- (2) Поднесоците мора да бидат разбирливи и мора да го содржат сето она што е потребно за да може да се постапи по нив и тоа: означување на судот, име и презиме, занимање и живеалиште, односно престојувалиште на странките, односно фирмата и седиштето на правното лице запишани во Централниот регистар на Република Македонија или во друг регистар, на нивните законски застапници и полномошници, ако ги имаат, предмет на спорот, содржина и потпис на подносителот.
- (3) Ако поднесокот е неразбирлив или не го содржи сето она што е потребно за да може да се постапи по него, судот ќе му укаже на подносителот да го исправи поднесокот во разумен рок што ќе го определи судот. Доколку недостатоците не се отстранат во предвидениот рок и не е можно понатамошно постапување по поднесокот, ќе се смета дека поднесокот не бил поднесен.
- (4) Секој електронски испратен поднесок ќе се смета дека е поднесен во судот во оној момент кога ќе биде забележан во серверот за излезни пораки. Судот веднаш ќе издаде потврда за прием на поднесокот.
- (5) Доколку судот нема можност да го прочита поднесокот во електронска форма поради технички проблеми, ќе го известат за тоа испраќачот со барање за повторно испраќање на истиот поднесок во соодветен формат или на друг начин

во точно определен рок. Ако испраќачот не постапи по известувањето во определениот рок од страна на судот, ќе се смета дека поднесокот не бил поднесен.

Под поднесоци се подразбираат дејствата на странките преземени во писмена форма надвор од јавната расправа како и на јавната расправа, кои содржат изјави, предлози, соопштенија, со кои странките се обраќаат до судот, како и преку судот до спротивната страна.

Основните елементи што треба да ги содржи секој поднесок за да може судот да постапува по него се содржани во став 2 од овој член. Имено, поднесокот треба да биде доволно јасен за да му овозможи на судот да постапува по него. Писмениот поднесок мора да го содржи сето она што е потребно за да може да се постапи по нив и тоа: означување на судот, име и презиме, занимање и живеалиште, односно престојувалиште на странките, односно фирмата и седиштето на правното лице запишани во Централниот регистар на Република Северна Македонија или во друг регистар, на нивните законски застапници и полномошници, ако ги имаат, предмет на спорот, содржина и потпис на подносителот.

Поднесоците можат да се достават до судот непосредно, да се испратат по пошта или во електронска форма. Секој електронски испратен поднесок ќе се смета дека е поднесен во судот во оној момент кога ќе биде забележан во серверот за излезни пораки. При поднесување електронски поднесок, се применуваат одредбите од Законот за електронско управување.

Одредбата од став 3 на овој член се однесува на формални недостатоци на поднесоците кога тие се неразбирливи и не содржат сè што е потребно по нив да постапува судот. Ако поднесокот е нецелосен или нејасен, судот ќе му укаже на подносителот да го исправи поднесокот во разумен рок, што ќе го определи судот,

начесто од 8 до 15 дена. Во судската практика и доколку исправениот поднесок се достави во судот и по определениот рок, истиот не може да се отфрли како ненавремен. Доколку недостатоците не се отстранат во предвидениот рок и не е можно понатамошно постапување по поднесокот, ќе се смета дека поднесокот не бил поднесен.

11. ДОСТАВА

Член 52

- (1) Доставата се врши во согласност со правилата за достава утврдени во Законот за општата управна постапка.
- (2) Доставата преку електронски средства ќе се спроведе само на барање или со изречна согласност на странката или на друг учесник во постапката. Доставата преку електронските средства ќе се смета за извршена во моментот кога одлуката или друг акт на судот ќе бидат забележани на серверот за дојдовни пораки.
- (3) Доставата на овластен претставник и претставник за прием на судски писмена ќе се смета како достава на странка.

ЗУС има упатувачка одредба во ставот 1 на овој член дека доставата на судските писмена, судот ќе ја врши во согласност со правилата за достава утврдени во членовите 79, 80, 81 и член 82 од ЗОУП („Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015). Само на барање или со изречна согласност на странката или на друг учесник во постапката, доставата ќе се спроведе преку електронски средства. Странката или друг учесник во постапката може да побара од судот доставувањето да се врши по електронски пат во електронско сандаче на адресата што ќе ја назначи во барањето. Странката е должна без одлагање да го извести судот за промената на адресата на електронска пошта, или за отповикувањето на барањето доставата да се врши по електронски пат во електронско сандаче.

Според Судскиот деловник, доставувањето на судските одлуки и на другите списи се врши: по пошта – преку службено лице на судот (судски доставувач, курир) – преку нотар – преку извршител – по електронски пат. Доставата преку електронските средства ќе се смета за извршена во моментот кога одлуката или друг акт на судот ќе бидат забележани на серверот за дојдовни пораки. Електронската достава се врши преку Авторизираниот информациски систем за управување со предмети во судовите (АКМИС), која е брза и едноставна, не бара дополнителни ресурси (човечки и финансиски), има кратки рокови од достава до прием (8 дена), секогаш е уредна и за неа е потребно само регистрирано електронско сандаче.

Доставата на овластен претставник и претставник за прием на судски писмена ќе се смета како достава на странка, во согласност со ЗОУП, Судскиот деловник и Внатрешните процедури за управување со движењето на предметите во судот.

Заради полесно комуницирање помеѓу судот и странките, на мислење сме во следната измена на ЗУС да се предвиди начинот на доставата да се врши според правилата на ЗПП.

12. РОКОВИ

Определување на роковите

Член 53

- (1) Ако роковите за постапување на странките не се определени со закон, ги определува судот. Судот ги определува роковите во денови или со точни датуми.
- (2) Кога рокот е определен во денови, во рокот не се засметува денот кога доставувањето или соопштувањето е извршено, односно денот во кој паѓа настанот од кога треба да се смета траењето на рокот, туку за почеток на рокот се зема првиот нареден ден.
- (3) Неделите, празниците и некој друг ден кога судот не работи, не влијаат врз започнувањето и траењето на рокот. Ако последниот ден на рокот паѓа на државен празник или во недела или во некој друг ден кога судот не работи, рокот истекува со истекот на првиот нареден работен ден.

Роковите се делат на законски и на судски. Законски е оној рок чиј почеток според закон зависи од некој определен настан, а чие траење законот непосредно го определува. Судски е оној рок што го определува судот, и тоа на начин што законот му остава на судот да определи дали за определено дејство ќе постави рок или законот пропишува дека странката ќе добие рок за определено дејство пред судот, а судот е овластен да го одреди неговото траење.

Ваквите законски решенија по однос на определување на роковите во ЗУС, се исти како и определување на роковите во ЗОУП

и ЗПП. Ова е во насока на еднакво постапување на странките во постапките како пред органите на управата така и во судските постапки.

Роковите определени во денови, се бројат со полни денови, а денот започнува на полноќ и завршува на полноќ, односно во 24 часот. Неделите, празниците и некој друг ден кога судот не работи, не влијаат врз започнувањето и траењето на рокот, односно тоа значи дека започнување на течење на рокот се смета наредниот ден од денот на прием. Во текот на траењето на рокот, се сметаат во рок и деновите во кои судот не работи. Само ако последниот ден од рокот паѓа на државен празник, недела или во некој друг ден кога судот не работи, рокот истекува на првиот нареден работен ден.

Враќање во поранешна состојба

Член 54

- (1) Ако странката пропушти рочиште или рок за преземање некое дејство во постапката и поради тоа го загуби правото на преземање на тоа дејство, судот на таа странка, на нејзин предлог, ќе ѝ дозволи дополнително да го изврши тоа дејство (враќање во поранешна состојба), ако оцени дека постојат оправдани причини за пропуштањето.
- (2) Предлогот за враќање во поранешна состојба се поднесува до судот кај кого требало да се изврши пропуштеното дејство, во рок од 15 дена од денот кога престанала причината што го предизвикала пропуштањето, а ако странката дури подоцна дознала за пропуштањето, од денот кога дознала за тоа. Враќање во поранешна состојба не може да се бара по истекот на 90 дена од денот на пропуштањето.
- (3) Ако враќањето во поранешна состојба се предлага поради пропуштање на рокот, предлагачот е должен истовремено со

поднесувањето на предлогот да го изврши и пропуштено дејство.

- (4) Судот ќе донесе одлука по предлогот за враќање во поранешна состојба и доколку предлогот биде уважен, постапката ќе биде вратена во онаа состојба што постоела пред пропуштањето и сите одлуки на судот како резултат на пропуштањето ќе бидат укинати.
- (5) Судот нема да дозволи враќање во поранешна состојба ако е пропуштен рокот за поднесување предлог за враќање во поранешната состојба или ако е пропуштено рочиштето определено по повод предлогот за враќање во поранешна состојба.

Враќањето во поранешна состојба е правно средство што им стои на располагање на странките во управниот спор доколку тие пропуштиле рочиште или рок за преземање некое дејство во постапката, а поради тоа странката го загубила правото да го преземе тоа дејство. Значи, секогаш кај враќањето во поранешна состојба, станува збор за пропуштање некакво дејство кое предизвикува последици по правата или интересите на странката. Ова право ѝ припаѓа на која било странка во управниот спор. На пример: тужителот бил спречен во дополнителниот рок даден од судот да ја дополни тужбата, или тужениот не бил во можност во законски утврдениот рок да поднесе одговор на тужба и слично. Пропуштањето во утврден рок да се преземат ваквите дејства, влијае врз исходот од постапката и тоа на штета на странката што го сторила пропуштањето.

За да ја искористи правната можност за враќање во поранешна состојба, потребно е странката да поднесе предлог за тоа и да постојат оправдани причини за пропуштањето што треба да ги оцени судот. На пример, ако станува збор за пропуштање рок определен од судот, што значи инструктивен и продолжлив рок, а

странката не побарала од судот негово продолжување иако била во состојба да побара, можноста за одобрување на барањето за враќање во поранешна состојба треба да се користи порестриктивно. Неактивноста на странката со која е предизвикано пропуштање на рокот, ретко кога би можела да се смета за оправдана причина за пропуштањето.

Став 2 од член 54 предвидува дека предлогот за враќање во поранешна состојба се поднесува до судот кај кого требало да се изврши пропуштеното дејство, во рок од 15 дена од денот кога престанала причината што го предизвикала пропуштањето. Значи, враќање во поранешна состојба по сопствена иницијатива на судот, односно по службена должност е исклучено и таква иницијатива е недозволена. Потребно е странката што го пропустила дејството да достави формален предлог за враќање во поранешна состојба и тоа до оној суд пред кој требало да биде извршено дејството, односно пред Управниот суд доколку станува збор за првостепена постапка во управен спор или пред Вишиот управен суд доколку дејството било пропуштено во жалбена постапка во управен спор.

Рокот од 15 дена за доставување предлог за враќање во поранешна состојба, започнува да тече од денот кога престанале причините за пропуштањето, а ако странката не знаела или не можела да знае дека пропушта рочиште или некое дејство во управниот спор, тогаш рокот од 15 дена почнува да тече од денот кога таа дознала за пропуштањето. Овој рок е субјективен рок бидејќи зависи од субјективни околности (престанок на причините на странката за пропуштањето или дознавање на странката за пропуштањето). Покрај субјективниот, ЗУС пропишува и објективен рок за поднесување предлог за враќање во поранешна состојба, кој изнесува 90 дена од денот на пропуштањето и по чие истекување повеќе не може да се поднесува предлогот.

ЗУС пропишува две основи за враќање во поранешна состојба: пропуштање на рочиште и пропуштање на рок за преземање

дејство. Во вториот случај според став 3 од овој член, странката што го поднесува предлогот е должна да го изврши и пропуштеното дејство (дополнување на тужба, поднесување жалба, доставување одговор на тужба или сл.) Доколку странката не го изврши пропуштеното дејство, судот нема да бара дополнување, туку ќе го отфрли предлогот за враќање во поранешна состојба.

Доколку благовремено поднесениот предлог за враќање во поранешна состојба не биде заснован на оправдани причини, судот ќе го одбие таквиот предлог, а според ставот 4 од член 54, доколку судот донесе решение за уважување на предлогот, постапката ќе биде вратена во онаа состојба што постоела пред пропуштањето и сите одлуки на судот како резултат на пропуштањето ќе бидат укинати. Во оваа пригода, потребно е да се отвори дилемата дали донесените судски одлуки, со враќањето во поранешна состојба треба да бидат укинати или поништени имајќи предвид дека тие произвеле одредени правни дејства, а со укинувањето на одлуката произведените дејства не се укинуваат ретроактивно како со поништувањето, туку остануваат во важност. Сето тоа во одредени ситуации може да ја комплицира состојбата и на странките, па и на судот. Во хрватското законодавство, при враќање во поранешна состојба, донесените одлуки на судот пред усвојување на предлогот, се поништуваат. Оваа дилема е особено значајна доколку дојде до уважување предлог за враќање во поранешна состојба поради пропуштено рочиште на странката. Во управен спор вообичаено е да се одржи едно рочиште по кое се изрекува пресудата. Доколку постапката биде вратена во претходна состојба, потребно ќе биде да се одржи ново рочиште на кое, по правило, повторно ќе се изведуваат докази и ќе се утврдуваат факти. Доколку претходната пресуда биде укината, сите правни последици ќе останат во важност. И обратно, кога би се поништила пресудата на судот донесена врз основа на првично одржаното рочиште, целата постапка се враќа назад, но и сите правни последици од првичното рочиште, вклучително и донесената пресуда, се поништуваат.

Во ставот 5 од овој член пропишано е дека судот нема да дозволи враќање во поранешна состојба, доколку е пропуштен рокот за поднесување предлог за враќање во поранешната состојба или е пропуштено рочиштето определено по повод предлогот за враќање во поранешна состојба.

Постапување по предлогот за враќање во поранешна состојба

Член 55

- (1) Ненавремените и недозволените предлози за враќање во поранешната состојба, судот ќе ги отфрли со решение.
- (2) По предлогот за враќање во поранешна состојба, судот ќе закаже расправа, освен ако фактите врз кои се заснова предлогот се општопознати.
- (3) Против решението со кое се усвојува предлогот за враќање во поранешна состојба не е дозволена жалба, освен ако предлогот е усвоен спротивно на членот 54 став (5) од овој закон.

Членот 55 ја пропишува постапката на судот во однос на поднесен предлог за враќање во поранешна состојба.

Во претходниот член 54, законодавецот го користи терминот „одлука“ или „судот одлучува“ кога станува збор за предлог за враќање во поранешна состојба, но во член 55 веќе е прецизирано дека станува збор за решение како вид одлука што судот ја донесува во ваква ситуација. Така, според став 1 од член 55, кога станува збор за ненавремени и недозволен предлози, судот носи решение за отфрлање.

Ставот 2 од истиот член пропишува обврска за судот да закаже расправа по предлогот за враќање во поранешна состојба. Исклучок

од обврската за закажување расправа постои тогаш кога предлогот се заснова на општопознати факти.

Според став 3 од член 55, жалба против решение за донесување предлог за враќање во поранешна состојба изречно не се дозволува. *Argumentum a contrario*, иако ЗУС не содржи експлицитна одредба, јасно е дека кога судот ќе донесе решение за одбивање или за отфрлање (како неуреден) на предлогот на странката за враќање во поранешна состојба, жалбата е дозволена. Исклучок од правилото дека не е дозволена жалба против решение за донесување на предлогот за враќање во поранешна состојба е само случајот кога судот спротивно на член 54 став 5 дозволил враќање во поранешна состојба иако бил пропуштен рокот за поднесување таков предлог или било пропуштено новото рочиште определено по повод предлогот за враќање во поранешна состојба.

Должност на судот да ги информира странките за текот на постапката и да им овозможи увид во списите на предметот

Член 56

- (1) Странките имаат право да бидат информирани за текот на постапката, да извршат увид во предметот и да направат препис од секој документ во предметот на нивен трошок, освен записникот за советување и гласање и другите документи обележани со степен на тајност. Нацртите на судските одлуки и подготвителните текстови од работата на судот не се дел од предметот.
- (2) Пристапот на странките до предметот може да биде одбиен ако тоа е неопходно за заштита на јавниот интерес, или интересите на странките и на други лица. Увидот во предметот мора да биде одобрен од претседателот на советот односно судијата поединец во рок од 3 дена од денот

на приемот на барањето. Против решението и во случај на недонесување на решението, странката има право на жалба до Вишиот управен суд.

- (3) Пристап до електронскиот предмет може да биде одобрен електронски.

За да се овозможи странките во секој момент да бидат запознаени со состојбата на управниот спор, ЗУС пропишува должност за судот, односно право на странките да бидат известувани за текот на спорот и да ги разгледуваат списите на предметот. Покрај тоа, странките имаат право да извршат увид во предметот и на свој трошок да ги умножат документите од предметот. ЗУС пропишал три ограничувања на ова право на странките и тоа во однос на:

- записникот за советување и гласање;
- документите обележани со степен на тајност;
- нацртите на судските одлуки и подготвителните текстови од работата на судот, бидејќи тие не се сметаат за дел од предметот.

Одредбата од ставот 2 на овој член предвидува дека пристапот на странките до предметот може да биде одбиен ако е тоа неопходно заради заштита на јавниот интерес или заради заштита на интересите на странките и на други лица. Оваа одредба може да се смета дека претставува дополнително проширување на можноста за ограничување на правата на странките да вршат увид во предметот покрај случаите во кои станува збор за документи обележани со одреден степен на тајност. Ова значи дека судот, надвор од случаите утврдени во ставот 1 од овој член може да го ускрати правото на пристап до предметот ако самиот процени дека е тоа неопходно. На еден начин, ова претставува право на дискрециона оценка на судот, за што, доколку одлучи да ја примени оваа одредба, треба да донесе решение.

Во истиот став 2 од овој член, пропишано е дека по барањето на странката за увид во предметот, одлучува претседателот на советот односно судијата поединец во рок од 3 дена од денот на приемот на барањето. Странката има право на жалба до Вишиот управен суд против решение со кое ќе ѝ биде ускратено ова право на кој било начин. Тоа значи дека таа се стекнува со право на жалба како против решение со кое се одбива нејзиното барање за увид, така и во случаи кога судот молчел, односно воопшто не донел решение по повод нејзиното барање.

Во став 3 од член 56 е пропишано дека пристап до електронскиот предмет може да биде одобрен по електронски пат.

Одржувањето на редот за време на расправата

Член 57

- (1) Претседателот на советот или судијата поединец се грижи за одржувањето на редот за време на расправата.
- (2) Судот може да го опомене, да го казни со парична казна до 500 евра или да го отстрани од расправата секое лице кое учествува во постапката и кое го навредува судот, странката или другите учесници во постапката на расправата, или ја попречува работата или не ги почитува наредбите од претседателот на советот за одржување на редот.
- (3) Со парична казна до 500 евра во денарска противвредност ќе се казни физичко лице (странка, заинтересирано лице, одговорно лице во правно лице), кое го навредува судот, странката или другите учесници во постапката на расправата, или ја попречува работата или не ги почитува наредбите од претседателот на советот за одржување на редот, во согласност со правилата за заштита на судот, на странките и на другите учесници на постапката од навредливи изјави и одржување на редот на главната расправа.

За правилно и непречено одлучување на судот, потребно е да се одржува редот во текот на целата расправа, односно додека трае рочиштето, за што според став 1 член 57, должен е да се грижи претседателот на советот или судијата поединец.

Во ставот 2 е појаснето дека обврската за почитување на редот на расправата се однесува секое лице што учествува во постапката, што значи странките, трети лица, нивните застапници или присутната јавност. Истата одредба предвидува парична казна до 500 евра во денарска противвредност или отстранување од расправа доколку некое од присутните лица:

- го навредува судот,
- ја навредува странката или друг учесник во расправата,
- ја попречува работата на судот или
- не ги почитува наредбите од претседателот на советот за одржување на редот.

За наведените ситуации, судот има на располагање две мерки: парична казна до 500 евра и отстранување од расправа. ЗУС не содржи изречна можност за изрекување опомена од претседателот на советот или од судијата поединец, како што не содржи ниту можност за изрекување комбинирана казна – отстранување од расправа и парична казна. Истовремено, законодавецот не дал ни јасни насоки за утврдување на висината на паричната казна чиј распон „до 500 евра во денарска противвредност“ е прилично широк. Според начелото на пропорционалност, сметаме дека претседателот на советот односно судијата поединец треба да ја избере онаа казна што за прекршителот би била најблага, а со која би се постигнала целта – одржување на редот на расправата. Во оваа пригода, важно е да се истакне дека во одредени ситуации, паричната казна дури и од 500 евра во денарска противвредност може да претставува поповолна казна од отстранувањето од расправа на странката или на нејзиниот законски застапник,

бидејќи со нивното отстранување од расправата, во услови кога рочиштето не се одлага (а, судот нема според ЗУС обврска да го одложи), на тој начин се ускратува можноста на странката да се изјасни по изведените докази и утврдените факти.

Третиот став од овој член може да се каже дека не придонесува на ниту еден начин кон прецизирање на начинот на одржување на редот, напротив ја усложнува целата материја што се регулира со член 57 од следниве причини: прво, ги содржи наредбите на претседателот на советот, а неоправдано го изоставува судијата поединец, што отвора дилема дали оваа одредба ќе може да ја применува и судија поединец при водење расправа во управен спор; второ, содржи формулација „одржување на редот на главната расправа“, што несомнено отвора дилема дали на овој начин се дозволува одржување повеќе рочишта во управниот спор при што, како во парничната постапка, ќе постои главна расправа. Овој термин не се споменува во ниту една друга одредба од ЗУС.

13. СУДСКИ ОДЛУКИ

Пресуда

Член 58

- (1) Со пресуда судот одлучува за главната работа и за споредните барања.
- (2) Пресудата се донесува и се објавува во име на граѓаните на Република Македонија.
- (3) Судот ја донесува пресудата врз основа на сопственото убедување и оцената на правните и фактичките прашања.
- (4) Пресудата може да биде заснована само на факти и на докази за кои на странките им било дадена можност да се произнесат.
- (5) Кога одлучува совет од тројца судии, советувањето и гласањето се бележи на посебен записник, кој мора да биде потпишан од сите членови на советот и записничарот.
- (6) Советот ја донесува пресудата со мнозинство гласови.
- (7) Советот се советува и гласа без присуство на странките.

Со ставот 1 се регулира дека судот со пресуда одлучува за:

- главната работа;
- споредните барања.

Според ставот 2, пресудата се донесува и се објавува во име на граѓаните на Република Северна Македонија.

Она што е особено важно е дека според ставот 3, судот ја донесува пресудата врз основа на сопственото убедување, како и врз основа на оцената на фактичките и правните прашања.

Според тоа, со ЗУС се воспоставува обврска за судот да ја утврди материјалната вистина (сите правни и фактички прашања) односно да ги утврди сите правно релевантни факти и врз нив правилно да го примени материјалното право. Кои факти ќе ги смета за докажани, судот одлучува врз основа на слободно убедување. Притоа, судот особено води сметка за спроведување на основните начела од овој закон.

Заради доследна примена на начелото на изјаснување на странката, според ставот 4 од овој член, пресудата може да биде заснована само на факти и на докази за кои на странките им било дадена можност да се произнесат според член 10 став 1 од овој закон. Значи, странките имаат право да се произнесат за сите правно релевантни факти во спорот, како и за сите наводи на спротивната странка за да се обезбеди реализација на начелото на контрадикторност во спорот заради што е во најголема мера воведено правилото за одржување усна расправа.

Според ставовите 5, 6 и 7, кога судот одлучува со совет од тројца судии, се составува посебен записник во кој се бележат советувањето и гласањето. Таквиот записник го потпишуваат сите членови на советот и записничарот. За донесување на пресудата, советот треба да има мнозинство, односно двајца членови на советот задолжително мора да гласаат за пресудата, а советот го спроведува гласањето без присуство на странките.

Одбивање на тужбеното барање

Член 59

- (1) Судот ќе го одбие тужбеното барање како неосновано, ако утврди дека постапката што претходела на оспорениот управен акт била спроведена според законот, дека одлуката е правилна и заснована на закон.

- (2) Судот исто така ќе ја одбие тужбата како неоснована и кога ќе најде дека има недостатоци во постапката што му претходела на донесувањето на оспорениот акт, но тие не биле од влијание за решавање на предметот на спорот, и во случај кога судот ќе најде дека оспорениот акт бил заснован на закон, но поради други причини, а не од оние што биле наведени во тој акт. Судот ќе ги наведе тие други причини во пресудата.

Членот 59 ги пропишува причините за носење т.н. одбивачки пресуди, односно за донесување пресуда со која се одбива тужбеното барање на тужителот како неосновано.

Според ставот 1 од членот 59, судот ќе го одбие тужбеното барање како неосновано:

- ако утврди дека постапката што му претходела на оспорениот управен акт била спроведена според законот;
- ако утврди дека одлуката е правилна; и
- ако утврди дека одлуката е заснована на закон.

Според ставот 2 судот, исто така, ќе ја одбие тужбата како неоснована и:

- кога ќе најде дека има недостатоци во постапката што претходела на донесувањето на оспорениот акт, но тие не биле од влијание за решавање на предметот на спорот. Во овој случај, судот водејќи го спорот утврдил дека во постапката за донесување на оспорениот акт имало недостатоци, но тие не би можеле да се оквалификуваат како „битни“ недостатоци, односно тие не влијаеле и не можеле да влијаат врз одлучувањето по предметот.
- кога ќе најде дека оспорениот акт бил заснован на закон, но поради други причини, а не од оние што биле наведени во него. Во овој случај, оспорениот акт е формално незаконит бидејќи од неговото образложение не произлегува диспозитивот, но

од друга страна, актот е материјално законит, бидејќи јавниот орган одлучил токму така како што требало да одлучи, а образложението е несоодветно. Тужбеното барање се одбива, бидејќи со негово усвојување и поништување на актот, при повторното одлучување на јавниот орган, конечниот исход несомнено би бил ист. Секако, при носењето на ваква пресуда, судот, пред сè од едукативни причини, има обврска да ги наведе тие (други) причини на кои треба да се заснова актот, наспроти причините што ги навел јавниот орган во своето образложение.

Усвојување на тужбеното барање

Член 60

- (1) Ако судот најде дека оспорениот управен акт е незаконит, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа (пресуда во спор на полна јурисдикција), при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.
- (2) Ако судот најде дека јавниот орган во утврдениот рок не го донел поединечниот акт што според прописите требало да биде донесен, со пресудата ќе го усвои тужбеното барање и самиот ќе ја реши управната работа.
- (3) По исклучок од ставот (1) на овој член, судот ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и ќе го врати на повторно одлучување на органот што го донел, и тоа:
 - доколку тужениот орган решавал по слободна оцена или
 - доколку природата на управната работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управната постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.

- (4) Ако судот најде дека оспорениот управен акт бил донесен од ненадлежен орган, со пресудата ќе го прогласи таквиот акт за ништовен.
- (5) Доколку судот го поништи управниот акт и предметот го врати на органот што го донел управниот акт, во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. Притоа тужениот орган е врзан за правното мислење на судот во однос на примената на материјалното право и за неговите ставови што се однесуваат на постапката.
- (6) Кога судот постапува по изјавена тужба против управен акт што еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање пред првостепениот орган во согласност со став 5, постапувајќи по тужбата, должен е самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.
- (7) Ако одговорното или овластеното лице, од неоправдани причини, не постапи во согласност со одредбите на ставот (5) на овој член, судот по предлог на тужителот или по службена должност ќе му изрече парична казна во износ од 20 % од месечната плата на тоа лице.

Оваа одредба ги содржи случаите во кои Управниот суд е должен да го усвои тужбеното барање и пропишува каква одлука во секој од тие конкретни случаи, судот усвојувајќи го тужбеното барање, треба да донесе.

Според ставот 1 доколку оспорениот управен акт е незаконит, судот со пресуда ќе го усвои тужбеното барање со која ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа во т.н. спор на полна јурисдикција. Станува збор за пресуда на полна јурисдикција или пресуда со која Управниот суд мериторно одлучува за управната работа. Во ваков случај пресудата

на судот во целост го заменува незаконитиот акт на тужениот орган. Мериторното одлучување во спор на полна јурисдикција е правило според ЗУС, а целта на управниот спор е судот мериторно да одлучи за управната работа поништувајќи го актот на јавниот орган и не враќајќи го на повторно одлучување во управна постапка.

Од ова правило се предвидени исклучоци и тоа во ставот 3 од член 60, според кои судот ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и ќе го врати на повторно одлучување на органот што го донел. Тоа се следните случаи:

- Кога тужениот орган решавал по слободна оценка; и
- Кога природата на управната работа не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно кога судот не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и потребно е во управна постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.

Првиот исклучок од одлучувањето на судот во полна јурисдикција се однесува на актите што јавниот орган ги донел врз основа на одлучување по слободна оценка. Во ваквите случаи, тужителот во тужбата и да барал донесување мериторна пресуда, судот има право само да го поништи дискрециониот акт и да го врати на повторно решавање пред јавниот орган.

Потребно е да се нагласи дека одредбата од став 3 алинеја 2, би требало да се користи исклучително ретко од Управниот суд и тој да се труди во што е можно помал број случаи поништениот управен акт да го враќа на повторно одлучување кај тужениот орган, бидејќи само така странките се заштитени од вечниот пинг-понг ефект на управниот спор. Управниот суд е должен да се потруди во повеќето управни работи исто како и јавниот орган да поведе постапка за утврдување на сите релевантни факти, па дури и разни вештачења за да ја доведе управната работа во состојба од која би можело и би морало на судот да му стане „јасно“ какво би требало да биде конечното решение на управната работа.

На обврската за мериторно одлучување на Управниот суд утврдена во став 1 од овој член, се надоврзува и ставот 2 според кој должност на судот е самиот да ја реши управната работа, односно да донесе пресуда во полна јурисдикција и во случаите на молчење на администрацијата. Со други зборови, кога јавниот орган во законски утврдениот рок не донел никакво решение по поднесеното барање на странката, по што таа поднела тужба, односно започнала т.н. претходен управен спор, судот е должен со пресудата да го усвои тужбеното барање и самиот да ја реши управната работа.

Во ставот 4 е пропишано постапувањето на судот во случај кога актот бил донесен од ненадлежен орган. Во таков случај, независно од содржината на актот, примена на материјалното право или вистинитоста на утврдената фактичка состојба, Управниот суд е должен таквиот акт да го прогласи за ништовен.

Одредбата од став 5 ја уредува ситуацијата од ставот 3 кога судот е овластен да одлучува во спор на законитост, односно да го поништи актот на јавниот орган и да го врати на повторно одлучување. Во таквите случаи, судот во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. Тужениот орган е врзан за правното мислење на судот во однос на примената на материјалното право и за неговите ставови што се однесуваат на постапката. Случаите кога тужениот орган нема да постапи по пресудата на судот и нема да донесе решение во рок од 15 дена или, пак, повторно ќе го донесе истиот правен акт, се уредени во ставот 7 од овој член. Имено, судот по предлог на тужителот или по службена должност, на одговорното или на овластеното лице на тужениот орган кое од неоправдани причини не постапило во согласност со пресудата на судот, ќе му изрече парична казна во износ од 20 % од месечната плата на тоа лице.

Ставот 6 од овој член го уредува прашањето што треба Управниот суд да стори кога првостепениот орган чиј акт бил

поништен, повторно донел акт против кој тужител по вторпат поднел тужба за негово поништување. Во таков случај, според ЗУС, судот постапувајќи по тужбата е должен самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.

Треба да се истакне дека во изминатиот период, до сега судот нема судска практика за имплементација на став 7 од овој член. Сметаме дека е потребно во случаите чија природа на работата го дозволува тоа, судот да започне со активна примена на ставот 7 од овој член. Имено, дури и кога нема изречно барање од тужителот доколку по поништување на одлуката на јавниот орган и враќање на повторно одлучување, тој без да ги почитува упатствата на судот дадени во пресудата повторно ја донесе истата одлука против која тужителот поднел нова тужба, Управниот суд има можност, во согласност со ставот 7 од овој член, покрај носењето мериторна одлука, во ваков случај и да му изрече парична казна во износ од 20 % од месечната плата на одговорното или на овластеното лице кај тужениот. На овој начин би се реализирала одредбата од ставот 7, според која судот постапува по службена должност при изрекување на паричните казни.

Одлучување по барање за надоместок на штета и враќање ствари

Член 61

- (1) Судот со пресудата ќе одлучи и за барањето за надоместок на штета или за враќање предмети, во рамките на тужбеното барање.
- (2) Доколку одлуката за барањето за надоместок на штета или за враќање предмети од став (1) на овој член бара утврдување факти, што би значело суштествено пролонгирање на

постапката во управниот спор, судот може да го упати тужителот да го остварува своето барање во парнична постапка. При одлучувањето за штета, парничниот суд не може да ја оценува законитоста на управниот акт.

Во членот 61, ЗУС го регулира надоместокот на причинета штета или враќање одземени ствари односно ствари одземени од страна на тужениот орган.

Во ставот 1, Законот јасно ја утврдува надлежноста на Управниот суд во управен спор да одлучува покрај за главното тужбено барање и за барањето за надоместок на штета или враќање предмети доколку такво барање е поднесено со тужбата. Ова значи дека Управниот суд за да постапува по барање за надоместок на штета или за враќање предмети, треба да бидат исполнети два услови:

- Првиот услов е таквото барање да биде истакнато покрај главното тужбено барање како супсидиерно или споредно барање за надоместок на штета или враќање ствари.
- Вториот услов е таа штета да била причинета, односно стварите да биле одземени од страна на тужениот орган.

Ставот 2 предвидува можност за исклучок од ставот 1 каде што надлежноста за постапување и одлучување по барање за надоместок на штета или враќање ствари, ќе биде во надлежност на парничниот суд. Исклучокот е предвиден доколку судот оцени дека постои потреба за утврдување факти во однос на надоместокот на штета или враќањето на ствари, што би значело суштествено пролонгирање на постапувањето на Управниот суд во однос на главното тужбено барање. Во ваков случај, Управниот суд може да го упати тужителот да го оствари своето право на надоместок на штета или враќање одземени ствари во парнична постапка. Законот не дозволува можност парничниот суд да ја оценува законитоста на управниот акт, што значи дека парничниот суд ќе го оценува

исклучиво барањето за остварување надоместок на штета односно враќање ствари одземени од тужениот орган.

Оваа одредба е применлива само доколку се исполнети двата наведени услови, кои се во целосна дискрециона оценка на Управниот суд. Имено, првиот услов е да постои потреба за да се утврдат дополнителни факти во однос на барањето за надоместок на штета односно враќање ствари, додека вториот услов е утврдувањето на тие факти суштествено да ја пролонгира постапката на управен спор. Упатувањето во парнична постапка, Управниот суд го прави на начин што го упатува тужителот во диспозитивот на пресудата која ќе ја донесе по основ на тужбата а во врска со главното тужбено барање.

Содржина на пресудата

Член 62

- (1) Писмено изработената пресуда содржи увод, изрека образложение и поука за правото на изјавување правен лек против пресудата.
- (2) Уводот содржи:
 - 1) назначување дека пресудата се изрекува во име на граѓаните на Република Македонија,
 - 2) назив на судот,
 - 3) име и презиме на претседателот и на членовите на советот, односно судијата поединец и записничарот,
 - 4) име и презиме или назив, живеалиште, односно престојувалиште или седиште на странките, на нивните застапници и полномошници,
 - 5) основ на предметот,
 - 6) датум на пресудата.
- (3) Изреката ја содржи одлуката на судот по барањата истакнати во тужбата.

- (4) Образложението ги содржи барањата на странките и нивните наводи за фактите врз кои се засноваат тие барања, доказите, решителните факти што ги утврдил, а особено прописите врз кои судот ја засновал пресудата и се произнесува по однос на предлозите и приговорите на странките за кои не се произнел за време на постапката. Во образложението, судот ги изнесува своите правни насоки за постапување на тужениот орган при повторно решавање на предметот, доколку судот мериторно не го решил предметот и причините за модел одлуката.
- (5) Во поуката за правото на изјавување правен лек против пресудата, странката се известува за правото на жалба, судот до кој се поднесува жалбата и за временскиот рок за нејзино поднесување.
- (6) Претседателот на советот односно судијата поединец го потпишува изворникот на пресудата.

Пресудата е секогаш во писмена форма, а нејзината содржина е строго пропишана во член 62 од ЗУС. Нејзини составни делови се: увод, изрека, образложение и поука за правото на изјавување правен лек против пресудата. Во продолжение, одредбата пропишува што треба да содржи секој од наведените делови на пресудата. Доколку пресудата не содржи нешто од наведеното во член 60, таа ќе биде незаконита.

Според став 2 од член 60, уводот на пресудата во управен спор треба најпрво да содржи назначување дека таа се изрекува во име на граѓаните на Република Северна Македонија, потоа назив на судот, името и презимето на претседателот и на членовите на советот, а кога одлучува судија поединец неговото име и презиме, како и името и презимето на записничарот. Понатаму, следува името и презимето или називот, живеалиштето, односно престојувалиштето или седиштето на странките, на нивните

застапници и полномошници, основот на предметот и на крајот датумот на донесување на пресудата.

Изреката на пресудата според ставот 3 ја содржи одлуката на судот по барањата на тужителот. Таа одлука како што погоре е наведено може да се состои во тоа што барањето на тужителот се одбива како неосновано или, пак, тужбеното барање да се усвои. Доколку тужбата се одбива, одлуката односно изреката содржи една точка во која се наведува дека тужбеното барање се одбива како неосновано. Во зависност од природата на работата, доколку тужбеното барање се усвојува, изреката ќе содржи најмалку три, а може и повеќе точки. Доколку станува збор за спор на оцена на законитоста на поединечен акт, во одлуката во првата точка ќе биде наведено дека тужбата се усвојува, односно дека актот се поништува или се огласува за ништовен. Во зависност од тоа дали судот одлучил да води спор на полна јурисдикција или спор на законитост, во втората точка ќе биде наведено како се решава управната работа или, пак, дека управната работа се враќа на тужениот орган на повторно постапување.

Доколку предмет на управниот спор било одредено пропуштање да се донесе поединечен акт, во првата точка ќе биде наведено дека тужбеното барање се усвојува, а во втората точка ќе биде решена управната работа. Ако, пак, тужителот поднел тужба поради пропуштање дејство од страна на јавниот орган, во првата точка на одлуката ќе биде наведено дека тужбата се усвојува, а во втората ќе му биде наложено на јавниот орган да го преземе пропуштеното дејство во согласност со закон во разумен рок. Во случаите во кои судот одлучува и за враќање ствари или надоместок на штета, одлуката ќе содржи и трета точка во која ќе бидат наведени стварите што тужениот орган треба да ги врати и рокот или, пак, износот на штетата што тужениот орган треба да ја надомести и рокот за извршување.

Кога судот ја одбива тужбата, во изреката ќе биде наведено дека судот го одбива тужбеното барање и ќе ја наведе неговата содржина.

Образложението е исклучително важен дел на пресудата. Во него се објаснуваат причините поради кои судот пресудил како што е наведено во изреката. Во образложението судот ги наведува барањата на странките и нивните наводи за фактите врз кои се засноваат тие барања, доказите, решителните факти што ги утврдил, а особено прописите врз кои судот ја засновал пресудата и се произнесува по однос на предлозите и приговорите на странките за кои не се произнел за време на постапката. Судот посебно треба да наведе кои одредби од материјалното право ги применил одлучувајќи во спорот. Непочитувањето или ненаведувањето на сите елементи содржани во ставот 4 од овој член во образложението на пресудата, претставува вршење на битна повреда на правилата на судската постапка што би довело до незаконитост на пресудата.

Според тоа, судот во образложението на пресудата го прикажува текот на спорот, кратко ги анализира наводите на тужбата и наводите на одговорот на тужбата, како и поднесоците на евентуалните трети лица доколку се вклучиле во спорот. Судот мора да образложи зошто евентуално не прифатил утврдување одредени факти и/или изведување одредени докази. Исто така, судот треба да прикаже во образложението на пресудата на кој начин ги утврдил фактите на кои ја темели изреката, зошто и кога ги утврдил тие факти, понатаму кои докази ги употребил и како ги оценил. На крајот, судот мора да образложи на кој начин го применил материјалното право односно како го протолкувал и кои заклучоци извел откако на утврдената фактичка состојба го применил релевантното материјално право. Во образложението, судот ги изнесува своите правни насоки за постапување на тужениот орган при повторно решавање на предметот, доколку судот мериторно не го решил предметот и причините за модел одлуката.

Објава на пресудата

Член 63

- (1) Пресудата се објавува на рочиштето на кое е заклучена расправата.
- (2) Пресудата ја објавува претседателот на советот односно судијата поединец. Претседателот на советот односно судијата поединец јавно ќе ја прочита изреката (диспозитивот) на пресудата и ќе даде кратко образложение на најважните причини за пресудата.
- (3) Доколку станува збор за посложени предмети, судот може да го одложи објавувањето не подолго од осум дена од заклучувањето на расправата. Датумот на објавата на пресудата се определува веднаш.

ЗУС во членот 63 ја уредува објавата на пресудата.

Имено, во ставот 1 содржи општа одредба според која пресудата во управниот спор судијата поединец или претседателот на судечкиот совет ја објавува на рочиштето на кое е заклучена расправата. Имајќи предвид дека во најголем број предмети судијата поединец или судечкиот совет одржуваат едно рочиште, пресудата се објавува по одржувањето на рочиштето за јавна расправа. Во практиката, по заклучување на расправата, судечкиот совет може да побара да се повлече на советување кое не трае долго и по советувањето да ја објави пресудата.

Ставот 2 го уредува начинот на кој се објавува пресудата и кој ја објавува. Доколку во управниот спор постапувал судија поединец, тогаш тој односно таа ја објавува пресудата, што значи дека ја објавува веднаш штом ќе ја заклучи јавната расправа. Доколку во управниот спор постапувал судечки совет, во тој случај пресудата

ја објавува претседателот на советот. Објавата задолжително содржи изрека што судијата поединец односно претседателот на советот е должен да ја прочита, а која истовремено е и диспозитив на пресудата во која се наведени причините за донесување на пресудата. Ова значи дека изготвената пресуда што подоцна ќе им биде доставена на странките, ќе мора задолжително да го има истиот диспозитив и причини што се презентирани од судијата поединец или од претседателот на советот.

Доколку станува збор за посложен предмет, Законот во ставот 3 од овој член предвидува дека судијата поединец или претседателот на советот може да го одложи објавувањето на пресудата на период не подолг од 8 дена од денот на заклучување на јавната расправа и притоа ќе се закаже посебно рочиште за објава на пресудата на датум за кој странката ќе биде известена на рочиштето на кое се одложува објавата на пресудата. Оваа одредба всушност дава можност доколку судијата поединец сака повторно да го разгледа предметот по одржување на јавната расправа и да направи анализа на предметот, тоа да го стори во рок од 8 дена. Истото се однесува и кога по предметот постапува судечки совет, посебно ако постои неусогласеност во однос на одлуката или во однос на причините помеѓу судиите од советот.

Член 64

- (1) Објавената пресуда писмено се изработува во рок од осум дена, а во посложените предмети во рок од 15 дена од денот на објавувањето, а ако не е објавена, од денот на донесувањето.
- (2) Пресудата се доставува до сите странки во постапката во заверен препис и се објавува на веб-страницата на судот во согласност со законот.

Членот 64 е комплементарен со членот 63, но со оваа одредба Законот го уредува изработувањето на пресудата и нејзиното доставување и пристап од страна на јавноста.

Во ставот 1 се предвидени рокови во кои судијата поединец или судечкиот совет се должни да ја изработат пресудата во писмена форма. Имено, тие се должни пресудата да ја изработат во рок не подолг од 8 дена од денот кога таа е објавена или не подолго од 15 дена од објавата доколку станува збор за посложен предмет, односно ако не е објавена, од денот на донесувањето. Самата одредба не дава параметри за тоа на кој начин судиите можат да утврдат дали еден предмет е сложен или не, но затоа, пак, во согласност со Законот за судскиот совет на Република Северна Македонија, Советот донесе методологија за сложеност на предметите, која ќе треба да се применува при решавање на ова прашање. Законот не се повикува ниту на методологија за сложеност на предмети, туку утврдувањето на сложеноста го остава на дискреција на судијата поединец или на судијата известител од судечкиот совет.

Ставот 2 го уредува доставувањето на пресудата и нејзината достапност до јавноста. Првично, пресудата во заверен препис се доставува до сите странки без притоа да се утврди чија е таа обврска и во кој рок треба да се достави пресудата. Во исто време со доставување на пресудата до странките, пресудата се објавува на веб-страницата на Управниот суд во согласност со законот, со што станува достапна до јавноста со определено ниво на анонимизација.

Од друга страна, Законот за управување со движење на предметите во судовите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 42/2020) содржи одредба според која пресудите се објавуваат по нивната правосилност. На овој начин правото на пристап на јавноста во работата на судот се ограничува. Управниот суд во својата практика останува доследен на решението утврдено со ЗУС и во речиси сите случаи своите пресуди ги објавува по нивното донесување што е позитивна практика која треба да остане во сила.

Правосилност на пресудата

Член 65

Пресудата што повеќе не може да се побива со жалба станува правосилна.

Прашањето за правосилноста на пресудата е особено важно, бидејќи откако таа ќе стане правосилна, управната работа е конечно решена и повеќе за неа не може да се расправа. Пресудата на Управниот суд станува правосилна со истекот на рокот за поднесување жалба, доколку жалба не била поднесена во рокот утврден со закон односно со денот на донесување на пресудата кога жалбата не е допуштена. Доколку жалбата против пресудата на Управниот суд била дозволена и поднесена, пресудата на судот ќе стане правосилна со одбивањето на жалбата од страна на Вишиот управен суд и потврдувањето на првостепената пресуда. Значи, во ваков случај, пресудата на Управниот суд станува правосилна со денот на седницата на судскиот совет на Вишиот управен суд со која е таа потврдена, а жалбата одбиена.

Правосилноста на пресудата на Управниот суд можно е технички да се стекне и во одредени поретки, но можни ситуации како откажувањето на странката од правото на жалба од објавата на пресудата, а ако таа не е објавена од доставата на преписот на пресудата до истекот на рокот за поднесување жалба. Исто така, странката може да ја повлече поднесената жалба пред донесувањето на второстепената пресуда, по што судот со решение ќе ја отфрли жалбата како недозволена според член 75 од ЗУС, а првостепената пресуда станува правосилна.

Сметаме дека во претходната ситуација би било палогично и поефикасно за постапување на судот, при евентуални измени на

ЗУС да се предвиди дека Вишиот управен суд би требало да носи решение за запирање на постапката во случај на повлекување на жалбата од страна на жалителот. Ова од причина што правосилноста на пресудата на Управниот суд се пролонгира со носењето решение за отфрлање на жалбата при нејзино повлекување, заради правото на жалба против ваквото решение.

Со други зборови, во сите случаи каде што жалбата е допуштена и поднесена, со нејзиното одбивање од Вишиот управен суд со правосилност се стекнува првостепената пресуда. Во случаите кога Вишиот управен суд со својата пресуда ја усвојува жалбата и самиот ја одлучува управната работа, со правосилност тогаш се стекнува второстепената пресуда и тоа со денот на нејзиното донесување.

Поправање на пресудата

Член 66

- (1) Судот може со решение да ги поправи грешките во имињата, бројките, очигледните грешки во пишувањето и пресметувањето и други очигледни грешки во кое било време од донесувањето на пресудата.
- (2) Судот може да донесе решение за исправка на пресудата по службена должност или по барање на странките.
- (3) Решението за исправка ќе биде приложено кон оригиналот и заверениот препис од пресудата.
- (4) Против решението за исправка дозволена е жалба.
- (5) Одредбите од ставовите од (1) до (4) на овој член, соодветно се применуваат и за поправање на решението со кое се одлучува за прашањата што се однесуваат на постапката или се појавуваат во врска со постапката од членот 67 од овој закон.

Можно е судот да направи грешка во текот на составувањето на пресудата. Доколку станува збор за грешка во имињата, бројките, очигледните грешки во пишувањето и пресметувањето и други очигледни грешки, судот може да ги исправи во кое било време од донесување на пресудата. Примери за такви грешки би можеле да бидат погрешно наведена адреса на странката, година на раѓање на странката и слично.

Во ставот 2 е пропишано дека судот може да донесе решение за исправка на пресудата по службена должност или по барање на странките.

Ставовите 3 и 4 пропишуваат дека решението за исправка ќе биде приложено кон оригиналот и заверениот препис од пресудата и дека против тоа решение е дозволена жалба.

Иако во ЗУС не е прецизирано од кој момент почнува да произведува правни последици исправката на грешката, нашето мислење е дека исправката има правно дејство од моментот на произведување правно дејство на самата пресуда на која е извршена исправката.

Исто така, може да се отвори дилемата за правната судбина на пресудата во која грешките не се исправени односно како ќе постапи Вишиот управен суд во случај на жалба против таквата пресуда. Тој може да донесе одлука со која жалбата ќе ја усвои и пресудата ќе ја укине и ќе ја врати на повторно решавање во Управниот суд, но сметаме дека е поисправно според начелото на ефикасност, Вишиот управен суд со допис (т.н. ремисорен начин на решавање на предметот во жалбена постапка) предметот да го врати во Управниот суд заради исправка на конкретните грешки со барање по правосилноста на решението за исправка на грешката, предметот повторно да се достави до Вишиот управен суд на одлучување по жалбата. Последново гледиште би требало да стане воедначена судска практика на Вишиот управен суд за да се постигне целта на управниот спор, а тоа е ефикасна правна

заштита на граѓаните (особено имајќи предвид дека според ЗУС, правило во управниот спор е закажување усни расправи).

Решение

Член 67

- (1) За прашањата што се однесуваат на постапката или се појавуваат во врска со постапката, судот одлучува со решение, доколку со овој закон не е поинаку утврдено.
- (2) Решението донесено во текот на расправа усно се објавува од претседателот на советот или од судијата поединец.
- (3) Кога постапува совет од тројца судии, решението се донесува со мнозинство гласови. Советот се советува и гласа без присуство на странките.
- (4) Решението објавено во текот на расправата има правно дејство за странките од моментот на неговата објава. Судот го доставува до странките решението донесено надвор од расправата во писмена или во електронска форма. Решението во писмена или во електронска форма има правно дејство од моментот кога е извршена негова уредна достава.
- (5) Писмено изработеното решение содржи увод и диспозитив. Решението мора да биде образложено доколку се однесува на одбивање на барање на странка или решавање спротивставени предлози на странките и во оние случаи кога судот смета дека треба да биде образложено. Ако против решението е дозволена жалба, тоа мора да содржи поука за правото на изјавување правен лек.

Покрај пресуда со која се одлучува за управната работа, во управен спор може да се носат и одлуки во вид на решение со кое се решаваат прашања што се однесуваат на судската постапка.

Начинот на донесување решение во управен спор е пропишан со ставовите 2 и 3 од член 67, според кои решението донесено во текот на расправа усно го објавува претседателот на советот или судијата поединец. Исто така, кога постапува совет од тројца судии, решението се донесува со мнозинство гласови, при што советот се советува и гласа без присуство на странките. Во ставот 2 е утврдено дека решение донесено во текот на расправата се објавува усно, а истото решение е содржано во записникот од јавната расправа.

Според ставот 3 од овој член кога постапува совет од тројца судии, решението се донесува со мнозинство гласови. Советот се советува и гласа без присуство на странките.

Решението има правно дејство од моментот на неговото објавување. Ако решението е донесено надвор од расправата, тогаш тоа се доставува до странките во писмена или во електронска форма и има правно дејство од моментот на неговата уредна достава.

Според ставот 5 од овој член, за разлика од пресудата, задолжителни елементи на решението се само уводот и диспозитивот (изреката). Судот ќе биде должен во решението да внесе и образложение, само доколку станува збор за решение со кое се одбива барањето на странката или кога се решава за спротивставени предлози на странките. Во други случаи решението може да содржи образложение доколку судот така смета, иако тоа не е негова обврска. Се разбира, доколку против решението е дозволена жалба, тогаш тоа мора да содржи и правна поука за изјавување правен лек.

Судско порамнување

Член 68

- (1) За време на постапката, странките може да постигнат спогодба пред судот за предметот на постапката.

- (2) Спогодба не може да биде постигната за барања што не се предмет на управниот спор.
- (3) Во текот на постапката, судот ќе ги советува странките за можноста да постигнат спогодба и ќе им помага во нејзиното постигнување. Судското порамнување ќе биде внесено во записник и ќе биде потпишано од странките.
- (4) Доколку порамнувањето го опфаќа тужбеното барање во целост, судот ќе донесе решение за запирање на постапката, а доколку опфаќа само дел од тужбеното барање, тогаш судот ќе ја внесе содржината на порамнувањето во изреката на пресудата.

Судското порамнување не е карактеристично за управните спорови поради што и не постои богата практика на судско порамнување во управниот спор како што, на пример, постои воспоставена практика во граѓанските постапки.

Тргувајќи од самиот текст на одредбата, може да се заклучи дека самиот управен суд ја губи класичната улога на управен суд што треба да ја цени законитоста на управниот акт против кој е поднесена тужбата односно е започнат управниот спор и добива улога на посредник односно медијатор. Оваа улога на управните судови ги задолжува постојано да прават обиди за алтернативно решавање на управните спорови каде што самите судови ќе го имаат централното место. ЗУС со оваа одредба воведува обврска за управните судови за цело време на постапката да укажуваат на можноста за порамнување помеѓу странките во управниот спор.

Во ставот 1 од овој член е обезбедена можност по поведување на управниот спор, странките во постапката да постигнат спогодба т.е. судско порамнување за предметот на управниот спор. Имено, оваа ситуација е можна најчесто во даночните управни спорови каде што поради задоцнување на регистрација на плаќање даночен долг, Управата за јавни приходи во текот на управниот спор

увидува дека повеќе не постои даночен долг на тужителот за кој е издадено решение за присилна наплата, по што судот дава предлог странките да се спогодат односно да дојде до судско порамнување.

Видно од ставот 2 на овој член, ЗУС е јасен дека предмет на судското порамнување може да биде исклучиво барање кое тужителот го истакнува во тужбата за поведување на управниот спор. Ова значи дека судското порамнување може да биде склучено исклучиво за барање кое е содржано во тужбата за поведување на управниот спор, додека сите други барања што се надвор од опсегот на управниот спор односно тужбата со која истиот се поведува, се исклучуваат од можноста за судско порамнување.

Според став 4 од овој член, судското порамнување може да биде целосно и делумно, имајќи предвид во кој обем ќе се постигне спогодба за судско порамнување. Оваа поделба всушност го одредува и видот на одлуката што судот ќе ја донесе доколку се постигне судско порамнување помеѓу странките. Во случај доколку судското порамнување го опфаќа тужбеното барање во целост, судот е должен да го констатира на записник на рочиштето на кое судското порамнување е постигнато и притоа донесува решение со кое се запира постапката по поведениот управен спор, според ставот 3 од овој член.

Во вториот случај, доколку е постигнато судско порамнување помеѓу странките само во дел од тужбеното барање или тужбените барања, во тој случај судот го констатира судското порамнување на записник и притоа ја внесува содржината на порамнувањето во изреката на пресудата.

14. ПРАВНИ ЛЕКОВИ

14.1. Жалба како редовен правен лек

Жалба против пресуда

Член 69

- (1) Против пресуда на Управниот суд странките можат да изјават жалба во рок од 15 дена од денот на доставувањето на преписот на пресудата.
- (2) Навремено изјавена жалба спречува пресудата да стане правосилна во делот што се побива со жалбата.
- (3) Жалбата го одлага извршувањето на обжалената пресуда.
- (4) Жалбата не е дозволена против пресуда со која поединечниот управен акт е поништен или е прогласен за ништовен и предметот е вратен на повторно постапување на јавниот орган, како ни против пресуда со која судот му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт што не бил донесен во утврдениот рок.
- (5) Во жалбата не можат да се изнесуваат нови факти ниту да се предлагаат нови докази, освен ако се однесуваат на суштествени повреди на одредбите на постапката поради кои може да се изјави жалба.
- (6) За жалбата против пресудата одлучува Вишиот управен суд како второстепен суд (во натамошниот текст: второстепениот суд).

Според ЗУС од 1952 година, жалбата во управниот спор беше речиси редовен правен лек кога на управно-правниот однос се

применуваше сојузен пропис. Во тие и такви предмети управниот спор имаше двостепено решавање. Со измената на ЗУС во 1965 година, жалба веќе можеше да се изјави само ако со посебен сојузен закон, во одредени управни работи, било предвидено нејзино вложување. Најважната измена на ЗУС од 1977 година предвидуваше дека против одлука (пресуда) во управен спор, жалба може да се изјави само ако е тоа предвидено со закон во одредени управни материи. Според тоа, жалбата не беше предвидена во управниот спор како редовно правно средство против првостепените пресуди и решенија. Жалба против пресудите и решенијата во управниот спор можеше да се изјави само по исклучок, кога е тоа изречно предвидено со закон во определени управни работи. Притоа, жалбената постапка (кога со закон беше предвидено право на жалба во одредена правна работа) се завршуваше во рамките на Врховниот суд. Имено, против првостепена одлука на советот за управни спорови, ако беше дозволена жалба, таа се поднесуваше повторно до Врховниот суд. Меѓутоа, во втор степен решаваше судски совет од пет члена, составен од три члена од другиот совет за управни спорови кој не решавал во прв степен и двајца нови членови од составот на граѓанскиот или на кривичниот совет на Врховниот суд. Второстепениот судски совет во состав од пет судии можеше да ја уважи жалбата и да ја укине или да ја преиначи првостепената пресуда, но можеше и да ја одбие жалбата во случај на нејзина неоснованост. Истите овластувања второстепениот судски совет на Врховниот суд ги имаше и во однос на обжалено решение. Можеше да го укине или да го преиначи, но можеше и да ја одбие жалбата како неоснована.

Првиот ЗУС донесен во 2006 година предвиде дека жалбата е дозволена против оние пресуди што се донесени во спорови во кои се одржала јавна усна расправа. Тоа беше предвидено во членот 39 став 2 од ЗУС. Така, според првичната верзија на ЗУС од 2006 година, жалбата беше исклучок, а не правило. Ваквото законско решение се применуваше до септември 2009 година, кога Уставниот

суд донесе одлука со која се укинува дел од членот 39 став 2. Имено, измената се состои во тоа што Уставниот суд донесе одлука која гласи: „*правото на жалба против пресудиите на Управниот суд се дозволува*“. Ваквата одлука на Уставниот суд произлезе од амандман XXI на Уставот од 2005 година, според кој: „*се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд*“. Оваа одлука на Уставниот суд предизвика правен вакуум во поглед на определување надлежен орган што ќе постапува по жалбата, кој траеше до декември 2009 година кога Врховниот суд донесе начелен став со кој се огласи за надлежен за решавање по жалби против пресудите во Управниот суд. Но, и ваквото решение не траеше долго.

Во декември 2010 година во собраниска процедура се изгласаа измени на ЗУС. Со овие измени на ЗУС од 2006 година се предвиде дека жалбата е редовно правно средство против одлуките на Управниот суд. Надлежен за одлучување беше Вишиот управен суд – новоформиран суд во согласност со измените и дополнувањето на Законот за судовите истата година. Со други зборови, според измените и дополнувањата на ЗУС во 2010 година беше воведено правило според кое и тужителот (физичкото или правното лице што го оспорува управниот акт) и тужениот (јавниот орган што го донел управниот акт што се оспорил во управниот спор пред Управниот суд) можеа да поднесат жалба против пресудата на Управниот суд.

Во теоријата во повеќе наврати беше истакнувано дека ваквото законско решение за воведување на жалбата како редовен правен лек во управната постапка беше погрешно, воедно и самото формирање на Вишиот управен суд. Имено, беше истакнувано дека станува збор за погрешно и нецелисходно толкување на амандманот XXI од Уставот.

Првата забелешка по тој повод беше дека кога станува збор за двостепеноста и правната заштита, управната постапка и управно-судската заштита треба да се согледаат како врзана целина. Ова со

оглед на фактот дека за да се поведе управен спор, услов е донесено конечно решение кое е плод на претходно водена управна постапка, која најчесто е двостепена со оглед на важечките материјални прописи. Што би значело дека управниот спор за странката претставува „трета инстанца“. Оттука, воведувањето на Вишиот управен суд со кој на странката ѝ се нудеше и уште едно, четврто ниво на правна заштита, навидум изгледаше добро решение, но тоа, од друга страна, ја оддалечуваше странката од остварувањето на своите права во разумен временски рок.

Вториот недостаток на ваквото законско решение се наоѓаше во тоа што додека легитимација за поведување управен спор имаше само странката, која е незадоволна од конечното решение, во согласност со начелото *nemo iudex sine actore* сега според правото на жалба странечка легитимација има и тужениот орган. Тоа, од своја страна, значи дека во случај Управниот суд да донесеше првостепена одлука со која се уважуваше тужбеното барање на странката, и тоа е она што го барала странката, се отвораше нова можност тужениот орган да може да ја оспорува таа одлука со поднесување жалба до Вишиот управен суд. Оттаму, се поставува прашање, дали навистина начелото на двостепеност претставуваше уставно начело со кое се гарантира правната заштита на странката или само го продолжува лавиринтот на правни лекови.

Се разбира, во поглед на жалбата се истакнуваа и други забелешки. Сепак, овие две беа суштествени, со цел да се постигне решението содржано во член 69 став 4 од ЗУС од 2019 година.

Од причините што беа наведени, во ЗУС од 2019 година се ограничи правото на жалба. Со други зборови, иако жалбата како редовен правен лек и понатаму постои, условите за нејзино искористување се стеснети. Прво ги истакнуваме суштествените карактеристики: рокот за изјавување жалба според член 69 став 1 изнесува 15 дена од денот на доставување на преписот на пресудата на Управниот суд; дејството на жалбата е суспензивно односно

таа го одлага дејството на обжалената пресуда; жалбата има и деволутивно дејство бидејќи по неа одлучува Вишиот управен суд како повисок суд од Управниот.

Сепак, жалбата не може, за разлика од претходно, да се поднесе против секоја пресуда. Така, според член 69 став 4, жалба против пресудата на Управниот суд не е дозволена доколку:

- со пресудата на Управниот суд поединечниот управен акт е поништен или е прогласен за ништовен и предметот е вратен на повторно постапување на јавниот орган;
- со пресудата Управниот суд му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт што не бил донесен во утврдениот рок.

Со други зборови, може да се поднесе жалба само во оние случаи во кои Управниот суд во спорот од прв степен одлучил во полна јурисдикција. Целта на ваквото ограничување е да се заштитат физичките и правните лица од непотребно одолговлекување на постапките.

Со овие одредби имплицитно се ограничува правото на жалба на јавниот орган. Тој единствено може да се обрати до Вишиот управен суд кога неговиот управен акт е во целост заменет со пресудата (или во случај на молчење кога со пресудата се пополнува празнината на актот што недостасува). Со тоа физичките и правните лица се ставаат во поповолна положба.

Во жалбата не можат да се изнесуваат нови факти ниту да се предлагаат нови докази, освен ако се однесуваат на суштествени повреди на одредбите на постапката поради кои може да се изјави жалба.

Причини поради кои може да се побива пресудата

Член 70

- (1) Пресудата може да се побива со жалба:
 - поради суштествена повреда на одредбите на постапката;
 - поради погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба и
 - поради погрешна примена на материјалното право.
- (2) Суштествена повреда на одредбите на постапката постои кога Управниот суд во текот на постапката не применил или неправилно применил некоја одредба од овој закон или на друг закон што ја регулира постапката, а тоа влијаело или можело да влијае врз донесување законита и правилна пресуда.
- (3) Погрешно утврдена фактичка состојба постои кога судот некој решителен факт погрешно го утврдил, односно кога не го утврдил.
- (4) Нецелосно утврдена фактичка состојба постои кога на тоа укажуваат фактите или доказите што странката без успех ги предложила во текот на постапката.
- (5) Погрешна примена на материјалното право постои кога судот не ја применил одредбата на материјалното право што требало да ја примени или кога таквата одредба не ја применил правилно.

Пресудата на Управниот суд може да се побива поради причините наведени во став 1 на овој член. Секоја пресуда може да биде обжалена ако постојат одделно една од причините утврдени во став 1 на овој член, но исто така пресудата може да биде обжалена и ако кумулативно постојат причини што се исто така наведени во ставот 1 од овој член. Сепак, добро е во жалбата поодделно

да бидат наведени основите поради кои се побива пресудата и по редоследот што е наведен во ставот 1 од овој член. Во никој случај ненаведувањето на причините во жалбата онака како што е наведено во ставот 1 не претставува пречка за одлучување по жалбата.

Според практиката на Вишиот управен суд и на Управниот суд и низ одлуките на судовите, не секоја повреда на постапката може да биде суштествена повреда, односно да биде правно неважна. Според ставот 2 на овој член, суштествени се оние повреди на постапката што влијаат или можеле да влијаат врз донесувањето правилна и законита пресуда (одлука).

Имајќи предвид дека при одлучувањето во управен спор се применуваат одредбите на ЗУС и за сè она што не е регулирано со овој закон се применува ЗПП, при оценувањето мора да се внимава на постапката пред судот утврдена со напред наведените закони. Не секоја повреда на одредбите на овие закони е суштествена. На пример, судот пропуштил да донесе решение дека некој предлог на странката не го уважува, а расправата ја продолжил како да донел такво решение, или пропуштил во записник да забележи некое прашање од странките за кое имало приговор од спротивната странка. Суштествени се оние повреди на одредбите на постапката што влијаат или можеле да влијаат врз правилна и законита пресуда. Теоријата познава два вида повреди и тоа:

- релативни; и
- апсолутни суштествени повреди.

Не случајно се наведени овие повреди од причина што кај релативните повреди на постапката, странката што се повикува на нив, мора да докаже дека тоа што судот во текот на постапката не ја применил или неправилно ја применил некоја одредба од горенаведените закони, влијаело или можело да влијае врз донесувањето на таквата одлука. Само ако се утврди, тогаш судот ќе ја укине првостепената пресуда и предметот ќе го врати

на повторно судење пред првостепениот суд. Важно е да се знае дека на овие повреди второстепениот суд не внимава по службена должност, но само ако странката се повика на нив.

Кај апсолутните повреди на постапката, штом се утврдат, доведуваат до укинување на првостепената пресуда, без оглед на тоа дали влијаеле или не влијаеле врз донесување законита и правилна пресуда. На нив судот внимава по службена должност, значи и кога странката во жалбата не се повикала на нив.

Апсолутните суштествени повреди на одредбите од парничната постапка се наведени во членот 343 од ЗПП.

Ставот 3 говори за погрешно утврдена фактичка состојба, која е една од причините поради кои може да се побива првостепената пресуда со жалба. Погрешно утврдена фактичка состојба постои кога судот погрешно нашол, утврдил дека некој факт постои, односно не постои, затоа што погрешно ги оценил доказите, која оценка се врши за секој доказ посебно, на сите докази заедно, но и врз основа на резултатите од целокупната постапка.

Според ставот 4, нецелосно утврдена фактичка состојба е исто така една од причините за изјавување жалба против првостепената пресуда. Нецелосно утврдена фактичка состојба постои и кога судот пропуштил да утврди дали некој факт постои, или не постои, едноставно пропуштил да заземе став по однос на таа околност, заради што испуштил од вид дека и тој факт е од решително значење за одлуката по спорот, односно погрешно правно оценувајќи ја спорната работа, оценува дека тој факт не е решителен за одлуката.

Според ставот 5 од истиот член, погрешна примена на материјалното право постои кога нормата од материјалното право што ја применил судот, не ја применил правилно, што може да се случи ако не ја сфатил правилно содржината на таа норма или испуштил од вид некој елемент од таа норма што упатува на сосема поинакво правно заклучување од она што го нашол при донесување

на одлуката. Вишиот управен суд внимава по службена должност на погрешна примена на материјалното право.

Жалба против решение

Член 71

- (1) Против решение на Управниот суд дозволена е жалба, доколку не е поинаку определено со закон.
- (2) Жалбата против решението не го одлага извршувањето на решението.
- (3) При решавањето по жалба против решение, второстепениот суд ги применува одредбите од овој закон за одлучување по жалба против пресуда.

Управниот суд во постапката за управен спор одлучува со одлука која може да биде пресуда со која се решава управниот спор или со решение со кое одлучува за процедурални прашања односно прашања поврзани со постапката.

Имено, ставот 1 од членот 71 јасно прави разликување помеѓу два вида решенија што ги донесува Управниот суд.

Првиот вид се решенија против кои со закон е дозволена жалба до Вишиот управен суд. Станува збор за решение со кое се отфрла тужбата на тужителот; решение со кое се запира постапката по управен спор; решение за изрекување времена мерка и друго.

Вториот вид се решенијата за изземање судија; за прекин на постапката поради спроведување модел постапка; за спојување на постапката за што законот не предвидува посебна жалба.

Оваа поделба се заснова врз карактерот на решенијата. Со првите решенија се одлучува за постапката како и за управниот

спор и поради тоа е предвидена жалба до Вишиот управен суд. Со вторите решенија, пак, се одлучува за конкретни процедурални прашања и состојби, кои имаат влијание врз постапката, но не и директно врз исходот на управниот спор и поради тоа е предвиден правен лек – жалба што се изјавува против пресудата донесена во управниот спор. За двата вида решенија, со исклучок на решението за времена мерка, Управниот суд одлучува секогаш без одржување главна расправа (член 38 став 1 алинеја 3 од ЗУС).

Ставот 2 од членот 71 го негира основното својство на жалбата, а тоа е нејзината суспензивност. Така, жалбата против решението не го одлага извршувањето на решението. Исклучок од ова правило е предвиден во одредени материјални прописи, иако во оваа одредба од ЗУС не е изречно утврдено дека со посебен пропис жалбата може да го одложи извршувањето на решението.

Според став 3 од овој член, кога е дозволена жалба против решение, Вишиот управен суд е должен да ги применува одредбите што се однесуваат на жалба против пресуда.

Одрекнување од правото на жалба и откажување од жалба

Член 72

- (1) Странката може да се откаже од правото на жалба, од моментот кога е објавена пресудата, или кога пресудата не била објавена, од моментот кога ќе ѝ се достави преписот на пресудата.
- (2) До донесувањето на одлуката на второстепениот суд по жалбата, странката може да се откаже од веќе изјавената жалба.
- (3) Одрекнувањето од правото на жалба и откажувањето од поднесената жалба мора да биде изречно и не може да се отповика.

Поднесувањето жалба против одлука на Управниот суд, претставува диспозиција на волја на странките, односно од нив самите зависи дали ќе го употребат правото на жалба како редовен правен лек. ЗУС остава на диспозиција на странките во управниот спор да одлучат дали ќе се откажат од поднесената жалба или ќе се одречат од правото на нејзина употреба.

Во ставот 1 од овој член се уредува откажувањето од правото на жалба, иако во суштина станува збор за можност за одрекување од ова право. Странката може да ја искористи оваа можност од моментот на објавување на пресудата или на доставување на преписот.

Од номотехничката уреденост на одредбата произлегува дека ваквото право странката го има само кога станува збор за пресуди на Управниот суд, меѓутоа практиката на управното судство во Република Северна Македонија како и целиот концепт на Законот укажуваат на фактот дека оваа можност странките може да ја користат и во однос на решенијата како одлуки на судот. Одредбата предвидува дека одрекувањето од правото на жалба може да се направи само пред Управниот суд, бидејќи моментот кога може да се направи истото е поврзан со постапување на Управниот суд, а тоа е објавување пресуда односно доставување препис на пресудата до странката.

Ставот 2 од овој член предвидува дека странката може да се откаже од веќе изјавената жалба до донесувањето на одлуката од страна на Вишиот управен суд.

За да дојде до откажување од жалба, треба да бидат исполнети три услови:

- Првиот услов е странката да има поднесено жалба против пресуда на Управниот суд;
- Вториот услов е жалбата да биде доставена до Вишиот управен суд;

- Третиот услов е Вишиот управен суд да нема донесено одлука по поднесената жалба против пресудата на Управниот суд.

Во ставот 3 од членот 72 е утврдено дека кога странката се одрекува од правото на жалба или кога се откажува од веќе поднесената жалба, мора со сигурност да ја изрази својата волја. Начинот на одрекување и откажување треба да биде сторен изречно, но ЗУС не наведува во каква форма тоа треба да биде сторено. Диспозицијата на волјата за одрекување или откажување има апсолутно дејство бидејќи Законот предвидува дека тоа не може да се отповика.

Содржина на жалбата

Член 73

Покрај податоците што мора да ги содржи секој поднесок од член 51 став (2) од овој закон, жалбата треба да содржи и:

- 1) означување на пресудата, односно решението против кое се изјавува жалба,
- 2) изјава дека се побива пресудата, односно решението во целост или во определен дел,
- 3) образложени причини и основи за жалбата и
- 4) потпис на подносителот на жалбата.

Жалбата како и сите поднесоци што се доставуваат до судот треба да бидат комплетни и уредни. Во претходниот ЗУС („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06 и 150/2010) не постоеше одредба со која се регулираше прашањето поврзано со содржината на жалбата. Поради тоа во постапувањето по жалба во претходниот период до донесувањето и примената на овој закон за ценењето и постапување по однос на содржината на жалбата се применуваа одредбите од ЗПП (членовите од член 98, 337 до 339). И

по донесувањето на овој закон, за сите прашања што не се уредени со него, повторно наоѓа примена и ЗПП.

Според став 1 на овој член, законодавецот се повикал на членот 51 став 2 од овој Закон, според кој за да може да се постапува по жалбата, таа треба да биде разбирлива и да содржи означување на судот, име и презиме, занимање и живеалиште, односно престојувалиште на странките, односно фирмата и седиштето на правното лице запишани во Централниот регистар на Република Северна Македонија или во друг регистар, на нивните законски застапници и полномошници, ако ги имаат, предмет на спорот, содржината и потпис на подносителот.

Покрај овие податоци, жалбата мора да содржи означување на пресудата односно решението по кое се поднесува жалбата.

Многу е битно изјавената жалба да биде јасна и разбирлива и во неа јасно да биде означено на што се однесува и на кои делови од пресудата се однесува за да се утврди дека во преостанатиот дел станала правосилна.

Исто така причините поради кои се поднесува жалбата, потребно е да бидат образложени и по можност со наведување членови од соодветниот Закон за кој жалителот нашол дека се повредени при донесување на одлуката, поради што дошло до одлука донесена на негова штета, а кои според жалителот имаат влијание на донесената одлука односно потребно е кратко образложение поради што дошло до одлука донесена на штета на жалителот и во кој дел не е задоволен од обжалената пресуда односно решение.

Потписот на подносителот на жалбата е важен елемент и по неа не може да се постапува доколку таа не е потпишана.

Комплетната жалба овозможува побрза и поефикасна комуникација на странките и судот, со што се скратува и рокот на одлучување по неа. Во случаите кога недостасува некој од

горенаведените елементи во жалбата, а кои се од суштинско значење за одлучување по неа или жалбата ја прават неразбирлива, како и заради отстранување на нејзините формални недостатоци, Управниот суд е должен дополнително да ја уреди и да побара од жалителот во определен рок да ги отстрани недостатоците со напомена дека доколку тие не бидат отстранети во рокот, жалбата ќе биде отфрлена како неуредна. Најчесто во практиката се случува судот да бара уредување кога жалбата е непотпишана или доколку не е означена пресудата по која се поднесува истата.

Во практика жалбите содржат и предлог на жалителот во која смисла тој бара да одлучи второстепениот суд, иако во одредбата од овој член, ова не е содржано како задолжителен елемент на жалбата.

Поднесување жалба

Член 74

- (1) Жалбата се поднесува до Управниот суд.
- (2) Жалбата се изјавува во доволен број примероци за судот и за сите странки на постапката.
- (3) Одредбите на овој закон што го регулираат поднесувањето тужба до Управниот суд, соодветно ќе се применат и при поднесување жалба пред второстепениот суд.

Член 74 став 1 пропишува дека жалбата се поднесува до Управниот суд што ја донел одлуката.

Жалбата се поднесува до првостепениот суд, затоа што тој треба да преземе определени дејства поврзани со неа. Управниот суд по приемот на жалбата испитува дали таа е навремена, дозволена или поднесена од овластено лице. Може, но и не мора Управниот суд

да донесе решение со кое ќе ја отфрли жалбата доколку најде дека таа е ненавремена, недозволена или недопуштена. Исто така без исклучок, жалбата на одговор треба да се достави до странките во постапката со оставање рок за достава на одговор. И одговорот на жалбата треба да се достави до жалителот заради запознавање. Од практиката на Вишиот управен суд може да се забележи дека во многу мал број случаи се доставува одговор на одговорот на жалбата.

Според ставот 2 од овој член, жалбата се доставува во доволен број примероци, од кои еден останува за судот, а другите се за странките во постапката (тужител, тужен, заинтересирани лица).

Одредбите на овој закон што го регулираат поднесувањето тужба до Управниот суд, соодветно ќе се применат и при поднесување жалба пред второстепениот суд, а тоа значи дека ќе се применат членовите 24 до 27 од ЗУС, за што може да се погледне коментарот на овие одредби.

Постапување на Управниот суд по жалбата

Член 75

- (1) Ненавремената, нецелосната или недозволената жалба, судијата поединец или претседателот на советот на Управниот суд без одржување рочиште ќе ја отфрли со решение во рок од 15 дена од денот на приемот на жалбата во судот.
- (2) Жалбата е ненавремена ако е изјавена по истекот на законскиот рок за нејзино поднесување.
- (3) Жалбата е недозволена ако ја изјавило лице што не е овластено за поднесување на жалбата, или лице што се одрекло или се откажало од жалбата или ако лицето што ја изјавило жалбата нема правен интерес за поднесување на жалбата.

- (4) Против решението на Управниот суд со кој жалбата е отфрлена, може да се поднесе жалба.
-

Според член 75 став 1, рокот за поднесување жалба изнесува 15 дена од денот на доставувањето на пресудата или решението. Кога жалбата е доставена, Управниот суд по правило треба да утврди дали е навремена, целосна или дозволена. Со овој закон дадена е можност, судија поединец или претседателот на судечкиот совет да ја отфрли жалбата кога Управниот суд ќе најде дека жалбата е ненавремена, нецелосна или недозволена.

Жалбата се поднесува во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката на Управниот суд. Нецелосна е жалбата ако не може да се утврди која пресуда се побива со неа или доколку таа не е потпишана. Во овие случаи судот е должен да го повика жалителот да ја уреди, дополни или да ја исправи жалбата. Ако жалителот не ја уреди жалбата во рокот што ќе го определи судот, Управниот суд ќе ја отфрли како нецелосна.

Според став 2 од овој член, Управниот суд исто така ќе ја отфрли жалбата и доколку таа е поднесена од неовластено лице. Станува збор најчесто за лице што не учествувало во постапката како странка, лице што се претставува како полномошник, но до судот не поднело полномошно за поднесување жалба во конкретниот предмет. Жалбата се отфрла и кога странката се одрекла од правото на жалба. Странката може да се одрече од правото на жалба од моментот на објавувањето на пресудата, а доколку пресудата не е објавена, тогаш од моментот кога ѝ е доставен препис од пресудата на странката. До донесувањето на одлука на Вишиот управен суд, странката може да се откаже од веќе изјавената жалба.

Недозволена жалба според став 3 од членот 75 е онаа што ја изјавило лице што нема правен интерес за нејзино поднесување. Такво лице е, на пример, странката која во целост успеала во спорот, а која смета дека фактичката состојба е нецелосно и неправилно утврдена

или дека погрешно е применето материјалното право, во однос на тоа дека основаноста на нејзиното барање произлегува од други прописи, а не од оние што судот ги применил при донесувањето на одлуката. Со овој Закон е воведен и институтот судско порамнување во членот 68 од што произлегува дека би можело да се смета дека не постои правен интерес за веќе поднесената жалба, ако пред да се одлучи по неа странките склучиле судско порамнување. Во ваква ситуација, судското порамнување треба да е склучено за целиот предмет во спорот што е решен со пресудата, но во порамнувањето било пропуштено да се назначи дека ја повлекуваат изјавената жалба. Тогаш, Вишиот управен суд откако ќе биде известен од Управниот суд, таквата жалба треба да ја отфрли.

Според став 4 од овој член, Управниот суд отфрлањето на жалбата по сите основи го прави со решение. Против решението на Управниот суд е дозволена жалба во рок од 15 дена од денот на приемот на истото.

Одговор на жалба

Член 76

- (1) Примерок од навремена, целосна и дозволена жалба Управниот суд ќе достави во рок од три дена од денот на приемот на жалбата до спротивната странка, која може во рок од осум дена од приемот на истата, да поднесе до тој суд одговор на жалбата.
- (2) Примерок од одговорот на жалба Управниот суд ќе достави во рок од три дена од денот на приемот на одговорот на жалбата до жалителот.
- (3) Ненавремено поднесениот одговор на жалба нема да се отфрли туку ќе се достави до второстепениот суд, кој ќе го земе предвид, ако тоа е уште можно, односно ако не е одлучувано по жалбата.

Второстепената постапка на управен спор пред Вишиот управен суд може да се каже дека е идентична со постапката што започнува со тужба за поведување управен спор.

Според член 76 став 1, и во жалбената односно второстепената постапка по поднесувањето на жалбата, Управниот суд е должен жалбата да ја достави до другата странка, најчесто странката во чија корист е донесена одлуката против која се изјавува жалбата. Ставот 1 од членот 76 предвидува дека на доставувањето на жалбата до спротивната страна му претходи испитување на жалбата од страна на Управниот суд, кое се состои во проверка дали изјавената жалба против одлуката на Управниот суд е навремена, целосна и дозволена. Откако Управниот суд ќе ја испита жалбата и ќе утврди дека е навремена, целосна и дозволена, должен е во рок од 3 дена да достави примерок од жалбата до спротивната странка која треба да даде одговор на истата во рок од 8 дена.

Со предвидувањето на задолжително доставување на жалбата на одговор до другата странка, ЗУС во ставот 2 од членот 76 ја гарантира еднаквоста на странките во управниот спор.

Во Законот не е предвидена обврска жалителот по приемот на одговорот на жалба да даде свој одговор со цел да ги оспори наводите од одговорот на жалбата. Покрај тоа што се обезбедува еднаквост на странките, преку доставување на одговорот на жалбата всушност на управниот спор му се даваат и примеси на парнична постапка бидејќи сите наводи и одговори не завршуваат во судот како крајна инстанца туку завршуваат кај странките како во парничната постапка.

Пропуштањето на рокот за одговор на жалба, според став 3 од членот 76 нема последици по однос на неговото прифаќање, без оглед дали тој бил навремен или не, сè додека е тој доставен до донесување одлука по жалбата. Со други зборови, дури и ако

одговорот на жалбата биде поднесен по утврдениот рок, тој нема да биде отфрлен од Управниот суд, туку по неговото доставување ќе биде пратен во Вишиот управен суд за да биде земен предвид, доколку е тоа сè уште можно, но сè до носењето на одлука по жалбата. Види, „Наумоски *ipso iure* Република Македонија“ бр. 25248/05 од 5 декември 2013 пар. 28.

Доставување на жалбата до второстепениот суд

Член 77

По приемот на одговорот на жалбата или по изминувањето на рокот за одговор на жалбата, судијата поединец или претседателот на советот жалбата и одговорот на жалбата, ако е поднесен, со сите списи ќе ги достави до второстепениот суд најдоцна во рок од осум дена.

Членот 77 го пропишува рокот во кој првостепениот суд е должен целата документација која вклучува жалба, одговор на жалбата и евентуално одговор на одговорот на жалбата и другите списи да ги достави до Вишиот управен суд во рок не подолг од осум дена. Во практиката често се случува Управниот суд да го достави предметот без неопходните списи. Во таков случај Вишиот управен суд врши административно враќање на предметот заради негово комплетирање. Ова е практика на Вишиот управен суд, која произлегува од заклучок Су.бр.0202-299/2020 донесен на седница на судиите одржана на 27.7.2020 година, иако ова прашање не е изречно уредено со ЗУС.

Постапување на второстепениот суд по приемот на жалбата

Член 78

Второстепениот суд со решение ќе ја отфрли ненавремената, неуредната или недозволената жалба, ако тоа било пропуштено од Управниот суд.

Членот 78 гласи: „Второстепениот суд со решение ќе ја отфрли ненавремената, неуредната или недозволената жалба, ако тоа било пропуштено од Управниот суд“.

Во членот 75 од овој закон е исто така уредено прашањето што се однесува на проверка дали жалбата е навремена, уредна или недозволена, но од страна на Управниот суд и донесување одлука за констатираната состојба исто така од страна на Управниот суд.

Во досегашната судска практика не е забележано или можеби постојат многу мал број случаи, Управниот суд да донесе одлука и да отфрли ненавремена, неуредна или недозволена жалба. По правило тоа го прави Вишиот управен суд, кој одлучува по жалбата по добивањето на предметот заради одлучување.

Станува збор за следниве ситуации:

Ако жалбата е ненавремена, нецелосна или недозволена, Вишиот управен суд ќе ја отфрли со решение, доколку тоа пропуштил да го направи Управниот суд.

1. Кога Вишиот управен суд ја цени навременоста на жалбата го проверува рокот во кој таа треба да биде изјавена, а започнува да тече од денот на доставувањето на одлуката. За почеток на рокот се зема првиот нареден ден по денот во кој е извршено доставувањето (член 104 од ЗПП). Ако

последниот ден на рокот паѓа на државен празник или во недела или некој друг ден кога судот не работи, рокот истекува со истекот на првиот нареден работен ден (член 104 став 4 од ЗПП). Доколку се утврди дека жалбата е ненавремена, Вишиот управен суд со решение ја отфрла жалбата кое јасно ги содржи причините за отфрлањето со точно наведување на датумот на приемот на првостепената одлука, било тоа да е електронски, по пошта или преку лична достава и датумот на поднесување на жалбата. Судечкиот совет (претседателот на советот, или судија известител) може да го врати предметот на првостепениот суд ако утврди дека не може да се утврди дали жалбата е навремена, а во списите на предметот постојат докази дека таа е доставена по пошта електронски или на друг начин. Тоа особено се однесува кога на поднесената жалба е нечитливо или според другите докази постои очигледна грешка дека забележаниот датум на поднесување на жалбата е неточно запишан, а тоа има влијание за навременоста на жалбата. Во случаите кога во списите нема доказ за прием на првостепената одлука на судот и покрај тоа што Вишиот управен суд барал од Управниот суд да му биде доставен, Вишиот управен суд прифаќа дека жалбата е поднесена во рок и одлучува по неа.

2. Најчесто, нецелосна е жалбата ако не може да се утврди која пресуда со неа се побива или ако не е потпишана. Во овие случаи судот го повикува жалителот да ја дополни, исправи или да ја потпише жалбата. Ако жалителот не постапи во рокот што го утврдил судот, жалбата со решение ќе ја отфрли како неуредна.
3. Недозволена е жалбата што ја изјавило лице што не е овластено за нејзино поднесување, лице што се откажало од жалбата или лицето што ја изјавило жалбата нема правен интерес за тоа. Неовластено лице за поднесување

жалба е лицето што не учествувало во постапката како странка, односно тужител, тужен или заинтересирано лице. Недозволена жалба е онаа жалба што ја изјавило лице што нема правен интерес за нејзино поднесување. Таков е случајот кога, на пример, странката во целост успеала во управниот спор, дури и во случај кога смета дека фактичката состојба не е целосно утврдена или ако е погрешно применето материјалното право, во смисла што основаноста на нејзиното барање излегува од други прописи, а не од оние што ги применил судот при донесувањето на пресудата. Исто така, не постои правен интерес за поднесена жалба кога станува збор за судско порамнување, за што е даден коментар на член 75 став 3.

Со ЗУС од 2019 година се утврди ново ограничување за поднесување жалба во управен спор, пропишано со членот 69 став 4, за што може да се види коментарот на овој член.

Разгледување на жалбата од второстепениот суд

Член 79

- (1) Второстепениот суд ја испитува првостепената пресуда само во оној дел што е оспорен со жалбата, во границите на причините наведени во жалбата. Второстепениот суд внимава по службена должност за причините за ништовност на поединечниот управен акт.
- (2) Второстепениот суд донесува одлуки по жалби на седница на совет без одржување расправа.
- (3) По исклучок од ставот (2) на овој член, кога на седница на советот ќе се утврди дека пресудата против која е изјавена жалба се заснова на суштествена повреда на одредбите од постапката, која може да се отстрани, или на погрешно и нецелосно утврдената фактичка состојба, а пресудата

претходно еднаш била укината, второстепениот суд ќе закаже расправа и мериторно ќе одлучи.

- (4) Расправата пред второстепениот суд почнува со извештајот на судија известител, потоа ќе се прочита пресудата или делот од пресудата што се побива со жалбата, жалителот ќе ја образложи жалбата, а спротивната страна одговорот на жалбата.
- (5) Одредбите од членовите од 37 до 48 од овој закон, за расправа пред Управниот суд, соодветно се применуваат и на расправата пред второстепениот суд.

Жалбата во управен спор се поднесува до Управниот суд што ја донел првостепената одлука. По комплетирањето на списите по предметот и спроведените процесни дејства од страна на Управниот суд, жалбата се доставува до Вишиот управен суд заради одлучување по неа. Причините за жалбата треба да бидат јасно наведени во жалбата, со наведување на конкретните повреди сторени од страна на Управниот суд, односно фактите и околностите и постапувањето на Управниот суд, кои по наоѓање на жалителот се спротивни на законските одредби и со фактичката состојба на работите утврдени во првостепената пресуда. Вишиот управен суд е должен одлуката на првостепениот суд да ја цени во оној дел во кој се побива со жалбата. Меѓутоа, ако таква изјава нема, Вишиот управен суд ќе смета дека пресудата се побива во делот во кој странката не успеала во спорот. Од ова произлегува дека ако жалба поднесува тужителот, се смета дека тој ја побива пресудата во делот во кој е одбиено тужбеното барање. Ако жалбата ја поднесува тужениот, се смета дека пресудата се побива во делот во кој е усвоено тужбеното барање. Жалбата треба да ги содржи причините за жалба, односно дали пресудата се побива поради суштествена повреда на одредбите на постапката, погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба или погрешна примена на материјалното право. Вишиот управен суд внимава по службена

должност во делот на пресудата на апсолутните повреди на постапката и на правилна примена на материјалното право, додека за релативните повреди судот не внимава по службена должност. На пречекорување на тужбеното барање второстепениот суд внимава само по барање на странката и доколку има жалбен навод за тоа.

Од друга страна, Вишиот управен суд внимава по службена должност за причините за ништовност на поединечниот управен акт. Во ЗОУП од 2015 година, во членот 124 е утврдено во кои случаи управниот акт се огласува за ништовен и тоа: доколку во управна постапка е донесен во работа од судска надлежност, или во работа за која воопшто не може да се решава во управна постапка; доколку со извршување на актот би можел да предизвика некое дело казниво според Кривичниот законик и во други закони доколку извршување воопшто не е можно; во случаи кога очигледно погрешно е применета определена законска одредба на штета на странката (што го донел органот без претходно барање на странката, а со кој управен акт странката дополнително, изречно или молкум се согласила и што содржи неправилност, која според некоја изречна законска одредба е предвидена како причина за ништовност).

Управниот акт може во секое време да се огласи за ништовен по службена должност, или по предлог на странката. Управниот акт може да се огласи за ништовен во целост или делумно. Правните последици од огласувањето на актот за ништовен, предизвикуваат значајни правни последици. Во суштина, со огласувањето на управниот акт за ништовен, се поништуваат сите правни последици што ги произвел таквиот управен акт. Ништовноста има дејство *ex tunc*. Тоа значи дека ништовноста има ретроактивно дејство, односно се бришат сите правни последици што актот ги произвел од неговото донесување. Последиците од ништовноста на управниот акт на овој начин се елиминираат и се смета како тој воопшто да не постоел во правниот промет. Во оваа пригода потребно е да се

нагласи дека независно од фактот што законската регулатива во државата прави разлика помеѓу институтите огласување решение за ништовно и поништување решение, во двата случаи правните последици се идентични односно се смета дека тие не постојат.

Според ставот 2 од овој член, Вишиот управен суд одлучува по жалба во совет од тројца судии без оглед на тоа дали станува збор за жалба против решенија, или против пресуда на Управниот суд по правило без одржување расправа. За разлика од решението во претходниот ЗУС, кога беше пропишано одлучување во совет од петмина судии, сега Вишиот управен суд е должен да одлучува во судечки совет од тројца судии и кога станува збор за повторување на судската постапка. На овој начин се создаваат ситуации за повторувањето на постапката да треба да одлучуваат истите судии, односно истиот совет од тројца судии што учествувале во донесувањето на одлуката што претходела на повторувањето. Оттука, потребно е да се направат напори за измена на составот на судечкиот совет што ќе одлучува по барањето за повторување на постапката.

Секоја пресуда може да се побива и против неа да се изјави жалба поради суштествени повреди на одредбите на постапката, поради погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба и поради погрешна примена на материјалното право.

Во ЗУС по исклучок од став 2 на овој член Вишиот управен суд суд закажува расправа по претходно одржана седница, на која детално ќе ја разгледа состојбата на работите, според она што е содржано во списите на предметот, во жалбата и во одговорот на жалбата, доколку таков постои. Врз основа на вака спроведените дејства, судечкиот совет може да утврди дека има потреба да се закаже расправа пред Судот за преиспитување на пресудата против која е изјавена жалбата. За ваков случај, потребно е обжалената пресуда да се заснова на суштествена повреда на одредбите на постапката, а која може да се отстрани или, пак,

на погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба, а притоа пресудата претходно еднаш била укината. Во случаите во кои судот ќе закаже расправа ќе одлучи мериторно. Во текот на расправата, Вишиот управен суд може врз основа на првостепените докази да утврди поинаква фактичка состојба од онаа што ја утврдил првостепениот суд, но со значајно ограничување дека таа поинаква фактичка состојба може да се однесува само на оние факти што ги претресувал првостепениот суд и кои биле предмет на утврдување во првостепената судска постапка. Ова е суштествена новина, која е предвидена со ЗУС од 2019 година, а е донесена со цел да не се одложува решавањето на одреден спор со поголем број укинувања на пресудите и враќање на предметот на Управниот суд на повторно судење.

Постапувањето пред Вишиот управен суд на расправата треба да биде рационално и затоа законодавецот во став 4 од овој член ги пропишал дејствата што се преземаат на самата расправа. Советот на Вишиот управен суд што држи расправа е составен од тројца судии, од кои едниот е претседател. За да се одржи расправата, на странките треба уредно да им бидат доставени поканите за расправа.

Според ставот 5 од овој член и за расправата пред второстепениот суд важат одредбите за расправа пред Управниот суд (види коментар на член 37 до член 48 од ЗУС).

Одлуки на второстепениот суд по жалба

Член 80

- (1) Второстепениот суд со пресуда ќе ја одбие жалбата како неоснована и ќе ја потврди првостепената пресуда кога ќе утврди дека не постојат причини за побивање на пресудата или тие не се од влијание за донесување поинаква одлука.

- (2) Второстепениот суд со решение ќе ја укине првостепената пресуда ако утврди дека постои суштествена повреда на постапката која не може да ја отстрани на расправа и ќе го врати предметот на Управниот суд.
- (3) Второстепениот суд со решение ќе ја укине првостепената пресуда поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и предметот ќе му го врати на Управниот суд, освен ако одлучи сам да одржи расправа.
- (4) Второстепениот суд со пресуда ќе ја преиначи првостепената пресуда ако смета дека фактичката состојба во првостепената пресуда е правилно утврдена, но Управниот суд погрешно го применил материјалното право врз основа на расправа и утврдил поинаква фактичка состојба од утврдената по првостепената пресуда; Управниот суд од утврдените факти извел погрешен заклучок за постоење други факти врз кој е заснована пресудата и Управниот суд погрешно ги оценил исправите или другите докази, а одлуката на Управниот суд е заснована исклучително на тие докази.
- (5) Кога второстепениот суд постапува по изјавена жалба против пресуда што еднаш била укината и вратена на повторно решавање пред првостепениот суд, постапувајќи по жалбата должен е самиот да ја реши управната работа и со пресуда да ја преиначи првостепената пресуда.
- (6) Второстепениот суд не може да ја преиначи пресудата на штета на странката што се жалела ако само таа изјавила жалба.

Вишиот управен суд ја одбива жалбата и ја потврдува првостепената одлука со одлука во форма на пресуда. При потврдување на одлуката на Управниот суд, Вишиот управен суд ги утврдува причините поради кои е поднесена жалбата и притоа цени дали врз основа на доказите и списите кон предметот правилно и целосно е утврдена фактичката состојба и правилно се применети правните прописи поврзани со конкретниот случај.

Во случаите кога Вишиот управен суд ќе утврди дека не постојат причини за побивање на пресудата, ќе ја одбие жалбата со наведување на причините поради кои е таа одбиена. Многу често во жалбената постапка пред Вишиот управен суд се случува жалбените наводи да бидат идентични или слични со наводите во тужбата. Во тие случаи доколку не постои разлика во однос на образложението на тужбените наводи со жалбените наводи, практика на Вишиот управен суд е да не дава образложение за нив, но сепак да упати на образложението на одлуката на Управниот суд.

Во однос на жалбените наводи што се разликуваат од тужбените наводи, а кои се важни и значајни за донесената одлука, треба да следи образложение за наводите во жалбата. Од друга страна, ако Вишиот управен суд најде дека Управниот суд погрешно се повикал на одредена правна норма врз чија основа ја донел првостепената пресуда, а со повикување на друга правна норма спорот би се решил на ист начин, жалбата исто така ќе ја одбие како неоснована и првостепената пресуда ќе ја потврди, но не со примена на нормата од материјалното право на која се повикал првостепениот суд, туку со примена на онаа норма од материјалното право за која тој смета дека треба да биде применета во конкретниот случај. И за оваа одлука Вишиот управен суд во образложението на пресудата треба да ги образложи причините за нејзино донесување.

Вишиот управен суд со решение ќе ја укине првостепената пресуда и предметот ќе го врати на Управниот суд, ако утврди дека при одлучувањето од страна на Управниот суд е направена суштествена повреда на постапката, која Вишиот управен суд не може да ја отстрани на одржаната расправа. Според член 70 став 2 од ЗУС, „(2) *Суштинствена повреда на одредбите на процесниот или неправилно применит некоја одредба од овој закон или на друг закон што ја регулира процесот, а што влијаело или можело да влијае врз донесување законити и правилна пресуда*“. При одлучување по жалбата ако Вишиот управен суд најде дека

Управниот суд погрешно се повикал на одредена правна норма врз чија основа ја донел првостепената пресуда, а со повикувањето на друга правна норма спорот би се решил на поинаков начин, жалбата ќе ја уважи, а првостепената пресуда ќе ја укине со решение. Во образложението на решението по правило треба да се образложат причините за примена на нормата од материјалното или од процесното право на кои се повикал Управниот суд, и да се образложи дека со примена на онаа норма од материјалното или од процесното право за која тој смета дека треба да биде применета во конкретниот случај, ќе се промени одлуката на Управниот суд.

Погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба е една од причините поради кои може да се побива првостепената пресуда во согласност со ставот 3 од овој член. Вишиот управен суд со решение ќе ја укине првостепената пресуда и предметот ќе го врати на повторно одлучување пред Управниот суд, доколку од наводите во жалбата утврди дека решителните факти се недоволни или нецелосно утврдени, или е изведен погрешен заклучок од непосредно изведените докази, списите кон предметот или врз основа на списите на предметот или некои други околности не се доволно разјаснети, па судот најде дека фактичката состојба не е правилно утврдена.

Исто така, Вишиот управен суд при одлучување по жалба цени дали нецелосно утврдена фактичка состојба постои кога судот пропуштил да утврди дали некој факт постои, или не постои, едноставно пропуштил да заземе став по однос на таа околност, поради тоа што испуштил од вид дека и тој факт е од решително значење за одлуката по спорот, односно погрешно правно оценувајќи ја спорната работа, а тие факти и докази странката без успех ги предложила во постапката. Во оваа ситуација доколку Вишиот управен суд најде дека овие факти и докази не се правилно оценети, или првостепениот суд тој факт или околност смета дека е решителен за одлуката на спорот, со решение ќе ја укине пресудата и предметот ќе го врати на повторно одлучување пред Управниот суд.

Вишиот управен суд со решение ќе ја укине првостепената пресуда доколку не одлучи сам да одржи расправа и да ја утврди фактичката состојба.

Според член 80 став 4, Вишиот управен суд со пресуда ќе ја преиначи првостепената пресуда ако смета дека фактичката состојба во првостепената пресуда е правилно утврдена, но дека првостепениот суд погрешно го применил материјалното право. Вишиот управен суд внимава по службена должност на правилната примена на материјалното право во првостепената пресуда. Првостепениот суд погрешно го применил материјалното право кога не ја применил одредбата на материјалното право што требало да ја примени или таквата одредба не ја применил правилно.

Исто така, Вишиот управен суд одлучувајќи по жалбата со пресуда ќе ја преиначи првостепената пресуда, ако врз основа на расправа утврдил поинаква фактичка состојба од онаа утврдена во првостепената пресуда. Расправата пред Вишиот управен суд се закажува, кога заради правилно утврдување на фактичката состојба е потребно пред Вишиот управен суд да се повторат веќе изведените докази, не можат да се изведуваат нови докази и да се утврдуваат нови факти, но само можат да се утврдат поинакви факти од оние што ги утврдил Управниот суд, а врз чија основа се заснова првостепената пресуда.

Вишиот управен суд одлучувајќи по жалбата, со пресуда ќе ја преиначи првостепената пресуда и во случаите ако Управниот суд од фактите што ги утврдил извел неправилен заклучок за постоење други факти, а врз тие факти е заснована пресудата. Овде, всушност, станува збор за логичко ценење на доказите кон предметот, заклучување преку индиции, кое се заснова на претпоставки за постоење некој факт, кој не можел да се утврди од непосредните докази, а за кое нешто во иста дилема се и Управниот суд и Вишиот управен суд.

Според став 5 од овој член, кога Вишиот управен суд еднаш ја укинал пресудата на Управниот суд и предметот го вратил на

повторно одлучување, Вишиот управен суд одлучувајќи повторно по жалбата, должен е самиот да ја реши управната работа. И во овој случај Вишиот управен суд со пресуда ќе ја преиначи пресудата на Управниот суд кога ќе оцени дека во врска со наводите во жалбата против пресудата, врз основа на доказите и списите кон предметот, утврди поинаква фактичка состојба од онаа што ја утврдил Управниот суд, но со образложение дека поинаку утврдената фактичка состојба може да се однесува на оние докази што ги разгледувал Управниот суд и биле предмет на оценка во првостепената постапка.

И за оваа одлука Вишиот управен суд во образложението на пресудата треба да ги образложи и причините за неа.

Според став 6 од овој член, регулирана е забраната *reformatio in peius*, и се однесува само на одлучување по жалба од страна на Вишиот управен суд. Од ова произлегува дека при одлучување по жалбата од страна на странката што ја поднела, судот е должен да одлучува само по жалбените наводи што ги навела странката и за кои таа смета дека се наводи што не се доволно утврдени, а кои доколку судот ги ценел според странката правилно, би биле во нејзина полза. Во овие случаи навремено изјавената жалба спречува пресудата да стане правосилна. Во случаите кога со жалбата се побива само дел од пресудата, пресудата во делот што не се побива станува правосилна.

Оваа одредба не се применува ако и двете странки изјавиле жалба. Тужениот во делот во кој со првостепената пресуда е усвоено тужбеното барање, а тужителот во делот во кој е одбиено.

Содржина на второстепената пресуда

Член 81

- (1) Одредбите од овој закон што се однесуваат на содржината на првостепената пресуда, соодветно се применуваат и на содржината на пресудата на второстепениот суд.

- (2) Второстепениот суд пресудата ја донесува со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот.
- (3) Во образложението на пресудата, второстепениот суд ќе ги оцени наводите на жалбата кои имале одлучувачко значење и ќе ги наведе причините поради кои тие биле земени предвид при донесувањето на одлуката.
- (4) Второстепената пресуда се доставува до странките преку Управниот суд.

Во врска со став 1 од овој член, види коментар на член 62 од овој закон.

Според став 2 од овој член, а во врска со член 17 од ЗУС од 2019 година, Вишиот управен суд одлучува во совет од тројца судии. Одлуката од страна на Вишиот управен суд е донесена ако за неа гласале мнозинство од членовите на советот, односно двајца судии од членовите на советот. Во ситуација кога еден од членовите на советот смета дека одлуката треба да биде поинаква од онаа за која одлучило мнозинството на судечкиот совет, пресудата односно решението се потпишува само од претседателот на советот. Членот на судечкиот совет кој смета дека треба да се донесе различна одлука од онаа за која одлучило мнозинството на судечкиот совет составува записник, со издвоено мислење на судијата кој смета дека одлуката треба да е различна од онаа донесена од мнозинството членови. Во записникот треба да се образложат причините поради кои судијата има различно мислење од она на мнозинството членови на советот. Записникот со издвоеното мислење го потпишуваат претседателот на советот и членовите на судечкиот совет. Тој е составен дел на предметот, но издвоеното мислење не се објавува.

Според став 3, Вишиот управен суд своите одлуки ги донесува во форма на пресуда кога жалбата се одбива како неоснована и ја потврдува пресудата на Управниот суд и која ја преиначува првостепената пресуда. Ако жалбата се одбива како неоснована,

тогаш во изреката се означува дека жалбата се одбива, а пресудата на Управниот суд се потврдува со назначување на ознаката на пресудата и датумот кога е донесена. Ако првостепената пресуда се преиначува во изреката на пресудата се изнесува содржината на тужбеното барање, било тоа да се уважува или се одбива како неосновано. Во образложението на пресудата односно решението на Вишиот управен суд, судот е должен да ги оцени жалбените наводи, да ги оцени наводите во жалбата што ги зел предвид по службена должност и да ги образложи своите ставови и причините за она што го сметал за важно при одлучувањето, а посебно се ценат жалбените наводи што се решавачки за неговата одлука. Кога првостепената пресуда се укинува поради суштествени повреди на постапката, во образложението треба да се наведе кои одредби се повредени и во што се состојат повредите. Кога првостепената пресуда се укинува и предметот се враќа на првостепениот суд на повторно судење заради правилно утврдување на фактичката состојба, треба да се образложи во што се состојат недостатоците во утврдувањето на фактичката состојба и да се образложи зошто одредени факти и докази се важни и имаат влијание за донесување правилна одлука. Особено е важно кога првостепената пресуда се преиначува да се образложи што било битно, односно што било одлучувачко и од што се раководел второстепениот суд кога утврдил поинаква фактичка состојба од онаа што е утврдена од Управниот суд.

Според став 4 од истиот член, Вишиот управен суд по донесување одлука по жалбата, истата со сите списи ја враќа на Управниот суд во доволен број заверени преписи заради доставување на странките и на другите заинтересирани лица. Одлуката на Вишиот управен суд, на странките и на сите други учесници во постапката, им ја доставува Управниот суд.

14.2. Вонреден правен лек

Повторување на постапката

Член 82

- (1) Постапката што со одлука на судот е завршена, правосилно може, по предлог од странката, да се повтори, ако:
 - 1) странката дознае за нови факти или најде или стекне можност да употреби нови докази врз основа на кои за странката можела да биде донесена поповолна одлука, доколку тие факти или докази биле употребени во поранешната постапка;
 - 2) Европскиот суд за човекови права со правосилна пресуда констатирал повреда на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи или донел одлука врз основа на еднострана изјава на државата за признавање повреда на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи;
 - 3) пресудата е заснована на претходно прашање кое надлежниот суд или друг јавен орган дополнително поинаку го решил во битните точки;
 - 4) судската одлука е резултат на кривично дело сторено од судија или од судски службеник;
 - 5) судската одлука е заснована на фалсификувана исправа или во која е заверена невестинита содржина, или одлуката на судот се заснова на лажно сведочење на сведок, вештак или странка;
 - 6) при донесувањето на одлуката учествувал судија кој според закон морало да биде изземен, односно кој со решение на судот бил изземен.

- 7) на заинтересираното лице не му била дадена можност да учествува во управниот спор.
- (2) По предлогот за повторување на постапката решава судот што ја донел одлуката на која се однесува причината за повторување.
- (3) Предлогот за повторување на постапката се поднесува до судот што ја донел одлуката во прв степен.
- (4) Предлогот за повторување на постапката се поднесува во рок од 30 дена од денот кога странката дознала за причината за повторување, односно во рок од 90 дена од денот на правосилноста на пресудата на Европскиот суд за човекови права, односно донесувањето на одлуката на Европскиот суд за човекови права. Повторувањето не може да се предложи по основите од став (1) точки 1 и 5 на овој член по истекот на една година од правосилноста на пресудата.
- (5) Во предлогот за повторување на постапката, мора да се наведе особено:
 - 1) ознака на пресудата или решението донесено во постапката чие повторување се бара,
 - 2) законската основа од став (1) на овој член според која се бара повторување, околностите од кои произлегува дека предлогот е поднесен во законскиот рок и доказите со кои се поткрепуваат наводите на предлагачот.

Со овој член од Законот се уредуваат прашањата што се однесуваат на основите за повторување на постапката, надлежноста и рокот за поднесување предлог за повторување на постапка и задолжителните елементи што треба да ги содржи предлогот.

Повторување на постапката е вонреден правен лек, бидејќи со него се оди кон тоа правосилната одлука донесена во поранешната постапка да се укине во целост или делумно, нема суспензивно дејство на извршувањето на правосилната одлука против која е поднесен, а

е двостран правен лек, бидејќи пред да се одлучува по него, ѝ се дава можност на спротивната странка и на заинтересираното лице, да се изјасни.

Оправданоста на овој правен лек е во неточната фактичка состојба (*error facti*), врз која е заснована правосилната одлука.

Основите за повторување на постапката се таксативно утврдени во став 1, од точка 1 до точка 7 од Законот, без можност за проширување.

Според став 1 точка 1 од овој член, станува збор за еден од најчестите основи по кои се бара повторување на постапката. Од оваа законска одредба произлегува дека повторување на постапка се бара поради нови факти и докази, кои веќе постоеле во моментот на одлучување, но не ѝ биле познати на странката поради што и не можела да ги презентира пред судот за да може судот да ги земе предвид при одлучувањето во поранешната постапка. Покрај новите факти и докази, да биде дозволено повторување на постапката, потребно е тие да бидат со таква содржина што ќе доведе до носење поповолна одлука за странката.

Ставот 1 точка 2 од овој член се однесува на ЕКЧП и претставува законско решение што е во согласност и со Препораката на Советот на Европа R(2000)2 за повторно испитување или повторување на постапување во определени случаи. Со наведената Препорака им се препорачува на државите членки на Советот на Европа во домашното законодавство да предвидат можност пресудата на ЕСЧП со која е утврдена повреда на некое право загарантирано со ЕКЧП да има дејство на *restitutio in integrum* (враќање во поранешна состојба).

Во пресудата на ЕСЧП не мора задолжително да стои дека се препорачува повторување на постапката пред домашните судови, тоа е оставено на диспозиција на домашните судови, но доколку е препорачано да се повтори постапката пред Судот, тоа треба да

биде направено, во спротивно државата нема да може да даде одговор на Комитетот на министри за неспроведување на пресудата на ЕСЧП.

Член 82 став 1 точка 2 од ЗУС, предвидува можност за повторување на постапка по две основи, и тоа:

- врз основа на правосилна пресуда со која ЕСЧП констатирал повреда на ЕКЧП; и
- врз основа на одлука на ЕСЧП донесена врз основа на еднострана изјава на државата за признавање повреда на ЕКЧП (еднострана декларација на Владата).

Доколку ЕСЧП ја прифати едностраната декларација на Владата за признавање повреда на ЕКЧП, во тој случај носи одлука за отстранување на апликацијата од списокот на предмети, и таквата одлука според член 82 став 1 точка 2 од ЗУС е основа за повторување на постапката пред управните судови. Ваквото законско решение е новина во правниот систем на Република Северна Македонија, и како такво им овозможува на странките во управен спор да остварат ефикасна судска заштита, што не е случај, на пример, со член 400 од ЗПП, со кој се предвидува можност за повторување на постапка само врз основа на конечна пресуда на ЕСЧП со која се констатира повреда на ЕКЧП.

Според точката 3 од ставот 1 на член 82, „*пресудата е заснована на претходно прашање кое надлежниот суд или друг јавен орган дојдовно поинаку го решил во битните точки*“. Како причина за повторување на управниот спор е предвидена ситуација кога пресудата се заснова на претходно прашање за кое бил надлежен друг суд или јавен орган, но таква одлука не била донесена, кое прашање во управен спор го решил Управниот суд или Вишиот управен суд, не чекајќи да го реши друг надлежен суд или јавен орган, и кое претходно прашање надлежниот суд или друг јавен орган дополнително поинаку го решил во битните точки. Понатаму, иако во оваа законска одредба не е регулирано, логично следува

дека одлуката за претходното прашање на надлежниот суд или на друг јавен орган треба да биде правосилна. Во врска со ова, потребно е да се види коментар на член 43 до член 46 од ЗУС.

Ставот 1 точка 4 на овој член поаѓа од фактот за сторено кривично дело извршено во постапката од лице што врши службена должност (судија или судски службеник). За да се бара повторување на постапка врз оваа основа, потребно е да постои причинска врска меѓу кривичното дело извршено од судија или од судски службеник и правосилната одлука за која е поднесен предлогот за повторување на постапката.

Со правосилна пресуда мора да се докаже дека судија или судски службеник се огласени за виновни за кривично дело против службената должност (на пример: примање поткуп, давање поткуп, противзаконско посредување, фалсификување службена исправа), односно дека одлуката за која е поднесен предлогот за повторување на постапката е донесена како последица на извршување на кривичното дело против службена должност.

За да се бара повторување на постапка по став 1 точка 5 од овој член на Законот, потребно е да постои причинска врска меѓу кривичното дело извршено од трети лица (кое се состои од фалсификување исправа, лажно сведочење од страна на сведок, вештак или странка) и правосилната одлука, односно таа треба да е заснована врз тој лажен исказ или фалсификувана исправа. Со правосилна пресуда мора да се докаже дека третите лица (сведок, вештак) или странка се огласени за виновни за соодветните кривични дела (фалсификување исправа, давање лажен исказ).

Според точка 6 став 1 од овој член, *„ѝри донесувањето на одлукаѝа учесѝвувал судија кој сѝоред закон морал да биде изземен, односно кој со решение на судоѝ бил изземен“*.

Во ЗУС не е уреден институтот изземање. За сите прашања што не се уредени со ЗУС, според член 14 од овој закон, се применува ЗПП. Имено, во член 65 став 1 од точка 1 до точка 6 од ЗПП („Службен

весник на Република Македонија“ бр. 79/2005) се утврдени причините за изземање судија. Повторување на постапката во управен спор по оваа основа, ќе се дозволи доколку странката докаже дека без своја вина одредена причина за изземање судија не можела да ја изнесе во претходната постапка, пред да биде донесена правосилната одлука. Кога причината за изземање се однесува на судија на Управниот суд, странката треба да стори веројатно дека за неа дознала по правосилното завршување на судската постапка, односно дека постојат оправдани околности поради кои не можела да ја истакне причината за изземање пред Управниот суд, а најдоцна во жалба против првостепената пресуда. Кога причината за изземање се однесува на судија на Вишиот управен суд, странката треба да стори веројатно дека за неа дознала по доставување на второстепената пресуда.

Во точката 7 од истава одредба е пропишано дека *„на заинтересираното лице не му била дадена можност да учествува во управниот спор, кое требало да биде вклучено во својство на заинтересирано лице, отвора можност за повторување на постапка во согласност со оваа законска одредба.*

За статусот на заинтересирано лице во управен спор види коментар на член 23 од ЗУС.

Во став 2 од овој член е утврдена надлежноста за решавање по предлогот за повторување на постапката. Судот што ја донел одлуката на која се однесува причината за повторување, решава во совет од тројца судии.

Според став 3 од овој член, предлогот за повторување на постапката се поднесува до судот што ја донел одлуката во прв степен. Предлог за повторување на постапката може да поднесе странка во управен спор на која се однесува правосилната одлука донесена во поранешната постапка.

Ако странката имала полномошник кој е адвокат, за поднесување на предлогот за повторување на постапката, на полномошникот не му е потребно посебно полномошно, ако од правосилноста на одлуката не изминале повеќе од шест месеци (член 14 став 2 од ЗУС в.в. со член 86 став 2 од ЗПП).

Не може да се повтори постапка што завршила со судско порамнување (член 68 од ЗУС), туку порамнувањето може да се побива со тужба (пред граѓански суд) со барање за поништување, како секој договор, поради недостатоци на волјата: заблуда, присила, измама и слично.

Со ставот 4 од овој член, утврден е рок за поднесување предлог за повторување на постапката. За основите од став 1 точка 1, 3, 4, 5, 6 и 7 од овој член, предлогот за повторување на постапката се поднесува во рок од 30 дена од денот кога странката дознала за причината за повторување (субјективен рок). За основите од став 1 точки 1 и 5 на овој член, утврден е и објективен рок, според кој, повторување не може да се предложи по истекот на една година од правосилноста на пресудата.

Кога како основа за повторување на постапка претставува правосилна (во текстот на ЕКЧП застапен е терминот „конечност“ како буквален превод на македонски јазик, но од дефиницијата на конечноста дадена во Конвенцијата произлегува дека станува збор за правосилност на пресудата) пресуда на ЕСЧП во којашто е утврдена повреда на некое право загарантирано со ЕКЧП или еднострана декларација на Владата, рокот за поднесување предлог е 90 дена од денот на правосилноста на пресудата на ЕСЧП, односно донесувањето на одлуката на ЕСЧП за прифаќање на едностраната изјава на државата за признавање повреда на ЕКЧП.

Во став 5 од овој член се утврдени задолжителните елементи што мора да се наведат во предлогот за повторување на постапката: 1. ознака на пресудата или решението донесено во постапката чие повторување се бара, 2. законската основа од став 1 на овој член

според која се бара повторување, околностите од кои произлегува дека предлогот е поднесен во законскиот рок и доказите со кои се поткрепуваат наводите на предлагачот.

Постапување на Управниот суд по барањето за повторување на постапката

Член 83

- (1) Судот без одржување рочиште, со решение ќе го отфрли предлогот за повторување на постапка ако утврди дека предлогот е поднесен од неовластено лице или дека предлогот не е поднесен навремено или дека странката не го направила веројатно постоењето на законската основа за повторување.
- (2) Доколку судот не го отфрли предлогот според ставот (2) на овој член, истиот ќе го достави до другата странка како и на заинтересираните лица и ќе ги повика во рок од 15 дена од денот на приемот на истиот, да одговорат на предлогот.

Со став 1 од овој член се утврдени три основи поради кои Управниот суд без одржување рочиште ќе го отфрли предлогот за повторување на постапката. Тие се:

- ако предлогот е поднесен од неовластено лице;
- ако е ненавремен;
- ако странката не го направила веројатно постоењето на законската основа за повторување.

Доколку Управниот суд не го отфрли предлогот од претходно наброените причини, а со оглед на тоа што повторувањето на постапката е двостран правен лек, судот пред да одлучува по добиениот предлог, ќе го достави до другата странка како и до

заинтересираните лица и ќе ги повика да одговорат во рок од 15дена од денот на приемот на предлогот.

Пресуда по барањето за повторување на постапката

Член 84

- (1) По предлогот за повторување на постапката, судот решава со пресуда по одржано рочиште.
- (2) Во пресудата со која се дозволува повторување на постапката, ќе се изрече дека се укинува одлуката донесена во поранешната постапка во целост или делумно. Претходните дејства на постапката на кои не влијаат причините за повторување на постапката нема да се повторуваат. Со пресудата со која се дозволува повторувањето на постапката, ќе се реши и за главното барање во управниот спор.
- (3) Кога причината за повторување на постапката се однесува исклучиво на постапката пред Вишиот управен суд, претседателот на советот на Управниот суд по одржаното рочиште за расправање за предлогот за повторување на постапката ќе го достави предметот до Вишиот управен суд заради донесување одлука.

Според став 1 од овој член, на рочиштето за расправање за предлогот за повторување на постапката, судот расправа со странките за основаноста на причините за повторување на постапката, расправа за тоа дали странката без своја вина не можела околностите и доказите од член 82 став 1 точка 1 од овој закон, да ги изнесе во поранешната постапка, ги изведува и ги оценува доказите приложени кон предлогот.

Според ставот 2 од овој член, по одржаното рочиште за предлогот, судот ќе донесе решение со кое го усвојува предлогот,

дозволува повторување на постапката и ја укинува одлуката од поранешната постапка во целост или делумно, и одлучува за главното барање во управен спор.

Според став 3 од овој член, по одржаното рочиште за расправање за предлогот за повторување на постапката, кога причината за повторување на постапката се однесува исклучиво на постапката пред Вишиот управен суд, претседателот на советот на Управниот суд ќе го достави предметот до Вишиот управен суд заради донесување одлука. Предвиденото законско решение во ставот 3 сметаме дека непотребно ја оддолжува постапката и при некои итни измени на ЗУС би било уместо да се предвиди дека Управниот суд во вакви ситуации би бил надлежен само да го комплетира предметот за да може непречено да го достави на постапување пред Вишиот управен суд.

Соодветна примена на одредбите од овој закон во постапка за повторување на постапката

Член 85

Во постапката за повторување на постапка се применуваат одредбите од овој закон за постапката по тужба и постапката по жалба, доколку од одредбите на овој закон со кои се уредува повторувањето на постапката, поинаку не е уредено.

За толкување на членот 85, потребно е да се видат коментарите на членовите за постапка по тужба и по жалба, односно одредбите од член 30 до член 36 и член 69 до член 81.

15. ТРОШОЦИ НА УПРАВНИОТ СПОР

Член 86

- (1) Доколку судот во управен спор одлучува за право, обврска или правен интерес, за трошоците на постапката одлучува според одредбите од Законот за парнична постапка.
- (2) Странката секогаш ги сноси трошоците што ги предизвикала по сопствена вина, како и трошоците што настанале случајно.
- (3) Доколку судот ја одбие или ја отфрли тужбата или, пак, постапката се запре, секоја странка ги сноси своите трошоци во постапката.
- (4) За трошоците од случаите од ставовите (2) и (3) на овој член, судот одлучува за висината и за соодносот на трошоците за секоја од странките.

Ставот 1 говори за признавањето на правото на трошоците во управен спор, законот се повикува на ЗПП. Во ЗПП во насловот на главата стои „трошоци на постапката“ и во поднасловот „парнични трошоци“, од што може да се забележи дека законодавецот сакал да направи разлика меѓу овие два поима. Ова е наведено во овој коментар со цел да се има предвид дека при одлучувањето за трошоците во управен спор, соодветно и адекватно треба да се применат одделните членови од ЗПП, а во врска со членот 86 од ЗУС.

Според став 2, странката ги сноси трошоците што ги имала пред поведувањето на спорот, заради прибавување докази во врска со предметот на спорот, трошоците што ги предизвикала по сопствена вина како и трошоците што настанале случајно. По вина на странката се предизвикани трошоци, на пример, кога странката неоправдано изостане од рочиштето, а за тоа не ја известила

спротивната страна, па заради одлагањето настанале трошоци за спротивната странка, или пак, во случаите кога една од странките е отстранета од рочиштето поради нарушување на редот, па тоа е одложено и настанале трошоци на спротивната страна и слично.

Во ставот 3 од овој член јасно е утврдено дека во случаите кога судот ќе ја одбие тужбата, ќе ја отфрли или ќе ја запре постапката по тужба, секоја од странките ги сноси своите трошоци. Во овој случај точно е утврдено за кои одлуки по тужбата секоја од странките ги сноси своите трошоци.

Во однос на ставот 4 од овој член, Вишиот управен суд на седницата на судии одржана на 12.11.2021 година и продолжението на седницата на 26.11.2021 година, по однос на примената на член 86 од ЗУС, со мнозинство гласови го донесе следниот Заклучок:

1. Според член 8 точка 10 од Адвокатската тарифа која се однесува за награда за пишување писмени состави (поднесоци), таа за управен спор да се досудува во износ од 7.000,00 денари.
2. Понатаму да се досудува предвиденото во глава III точка 1 од истата, односно:
 - За застапување и одбрана, награда да се досудува како за состав на поднесок и саатнина од 20 % за секој започнат час, освен за глава II точка 2, 3 и 4.
3. IV Награда за состав на правен лек – да се досудува како е предвидено во AT, односно за состав на редовен и вонреден правен лек и одговор на редовен и вонреден правен лек, наградата да се досуди за 50 % поголема од наградата за застапување или одбрана, а ако адвокатот не учествува на расправа или претрес, наградата за 100 % зголемена, освен за глава II точка 2,3 и 4.

Исто така да се досудува и 30 % паушал во согласност со глава VI од заедничките одредби на Адвокатската тарифа, освен за глава II точка 2,3 и 4 (кај бесплатна правна помош).

16. ИЗВРШУВАЊЕ СУДСКИ ОДЛУКИ

Член 87

- (1) Пресудата е извршна од моментот на достава на странката, освен кога со пресудата не е утврден друг рок.
- (2) Решението е извршно веднаш по неговото објавување или доставување на странката, освен кога е поинаку утврдено со закон.

Извршување судска одлука претставува остварување на содржината наведена во неа, но на самото извршување, по правило, претходи правосилност на судската одлука. Пресудата и решението стануваат правосилни кога веќе не можат да се побиваат со жалба како редовен правен лек.

Според член 87 став 1, пресудите донесени во управен спор не стануваат извршни со денот на нивното донесување, туку со денот на доставувањето на пресудата до странката. Имено, со доставувањето на одлуката до странката, почнуваат да течат роковите за преземање на дејствата утврдени во неа. Членот 87 став 1 предвидува можност во пресудата да биде утврден друг рок за настапување на нејзина извршност, но во практиката на Вишиот управен суд не се забележани вакви случаи на утврдување друг рок за извршување.

Што се однесува до решенијата како одлуки на судот, тие според ставот 2 од овој член се извршни веднаш по нивното објавување или доставување на странката, освен кога е поинаку утврдено со закон.

Член 88

- (1) За извршување на пресудата со која судот ја решил управната работа во полна јурисдикција, тужениот е должен во рокот определен во пресудата, да ги преземе дејствата утврдени, односно наложени во пресудата.
- (2) Кога пресудата поништува одреден акт на тужениот без да ја реши управната работа, тужениот ќе постапи во согласност со изреката на пресудата во рок од 30 дена од денот на доставата на пресудата.
- (3) Доколку тужениот не постапи во согласност со пресудата во утврдениот рок од ставот (2) на овој член, ниту го почитува правното мислење и упатството на судот, судот изрекува парична казна во износ до 20 % од месечната плата на овластеното односно на одговорното лице во јавниот орган.
- (4) Извршувањето на пресудата се спроведува според прописите од областа на извршувањето.

Во случаите кога пресудата е донесена во спор на полна јурисдикција, односно кога судот самиот ја решава управната работа така што во целост го заменува поништениот управен акт со својата одлука, управниот орган повеќе не е надлежен да го решава, туку тој е должен само да ги преземе потребните дејства во согласност со изреката и упатствата од судската пресуда. Ваквиот вид одлуки на судот во идеална форма како што е утврдено со ЗУС ретко се сретнуваат во практиката.

По поништувањето на оспорениот управен акт на тужениот, при што со пресудата не е решена управната работа, тужениот орган е должен да постапи во согласност со изреката на пресудата и ќе донесе нов управен акт во рок од 30 дена од денот на доставувањето, односно од приемот на пресудата.

При постапувањето, тужениот орган потребно е да ги почитува насоките и правното мислење дадено од судот како и забелешките на судот во однос на постапката.

Ставот 3 од овој член воведува новина што е во функција на извршување на одлуките на судот, почитување на правното мислење на судот при донесување на одлуката од тужениот орган како и почитување на упатството на судот во однос на правилата на постапката, сè со цел управната постапка да биде завршена во разумен рок и со правилна примена на материјалниот и на процесниот закон.

Неспорно е дека одредбата пропишува надлежност на судот да изрече парична казна во износ од 20 % од месечната плата на овластеното односно на одговорното лице во јавниот орган во случаите кога тужениот орган не постапил во согласност со пресудата на судот во утврдениот рок.

Во претходно наведените ситуации, надлежен да го спроведе изрекувањето на казна врз тужениот орган е Управниот суд во согласност со член 90 став 2. Иако Вишиот управен суд нема надлежност да изрекува казни кон тужениот орган во однос на неговото извршување на донесените пресуди во управен спор, сепак потребно е да се констатира дека за Вишиот управен суд не постои ниту можност да го следи извршувањето односно неизвршувањето на сопствените одлуки од страна на јавните органи. Оваа констатација сама по себе предизвикува проблеми во спроведувањето на член 88 став 3, бидејќи иако е надлежен, Управниот суд нема можност да го следи извршувањето на правосилната пресуда од страна на тужениот орган, а на тој начин *ex officio* да ја изрече предвидената казна. Останува применлив само случајот кога странките сами ќе иницираат до Управниот суд постапка за изрекување казна кон јавниот орган заради неизвршување правосилна судска одлука.

Во врска со спроведувањето на оваа одредба, може да се постави прашање кон кого Управниот суд ќе ја изрече казната во износ

од 20 % од месечна плата. ЗУС оперира со термините „овластено лице“ односно „одговорно лице“. Одговорот на ова прашање се наоѓа со правилно толкување на ЗОУП, во кој како посебно начело е предвидено начелото на делегација на надлежноста. Имено, според ЗОУП, овластените лица што ја спровеле управната постапка се должни и да го донесат управниот акт што произлегува од неа. Во сите вакви ситуации Управниот суд казната ќе ја изрече кон овластеното лице. За жал, во голем број материјални закони сè уште опстојуваат одредбите според кои одговорното лице (функционер) е надлежно да се јави како доносител на актот иако ја нема спроведено управната постапка. Во ваквите случаи казната од страна на Управниот суд за неизвршување на правосилната судска пресуда од управен спор ќе биде насочена кон одговорното лице кое одлучило на себе да ја преземе одговорноста за носење на управниот акт без да ја делегира надлежноста.

Според ставот 4 од овој член, *„извршувањето на пресудата се спроведува во согласност со прописите од областа на извршувањето“*. Ефективното извршување на судската одлука е основен елемент на владеењето на правото, што е уредено во ставот 4 од овој член. Неопходно е да се обезбеди доверба на јавноста во авторитетот на судството. Одлуките на судот покажуваат дека во некои случаи законодавната и извршната власт се обидуваат да влијаат врз извршувањето преку одбивање на почитување на насоките дадени во самата одлука. Многу е важно извршувањето на одлуката да не биде доведено во прашање со интервенција на извршната или на законодавната власт, преку донесување ретроактивна законска регулатива. За да се изврши одлуката на судот мора да биде прецизна и јасна во одредувањето на обврските и на правата што се применуваат со цел да се избегнат секакви пречки за ефективно извршување. Исто така постапката на извршување на одлуката не смее да се одлага, освен ако тоа е утврдено со закон. Извршувањето на една судска одлука може да се одложи само со друга судска одлука.

Во случаите на извршување парични обврски се применуваат одредбите од Законот за извршување, но во случаите на извршување непарични обврски потребно е да се применат одредбите за извршување од ЗОУП.

Член 89

- (1) Решенијата се извршуваат од судот што ги донел.
- (2) Извршувањето на парични обврски утврдени во решението, се спроведува во согласност со Законот за извршување.

Некои специфични прашања се јавуваат во врска со извршувањето на судските одлуки против јавните органи. Ова е појава што се појавува во извршување на судските одлуки во управните спорови. Државните институции (јавните органи) се, пред сè, обврзани да ги почитуваат судските одлуки и тие треба да се спроведуваат брзо по службена должност. За жал, многу често се случува јавните органи на кои се однесуваат самите одлуки да не ги почитуваат и со ваквото непочитување на судската одлука се поткопува концептот на предност на законот. Јавните органи треба да ги почитуваат пресудите донесени против нив без одлагање и без да бара од тужителот да поведува извршни постапки. Сè уште во нашиот систем не постојат механизми за следење на извршување на одлуките на судот, во вистинската смисла на зборот. Судот може да го следи извршувањето на одлуките единствено кога во повторна постапка по претходно донесена одлука, постапил органот. Во голем број случаи органот ги почитува упатствата на судот во однос на донесените одлуки, но исто така дел од одлуките што ги донесол судот, не се почитуваат. Ова е утврдено во судска постапка преку повторно донесена одлука од страна на тужениот орган која е иста како претходната.

Според ставот 2 од член 89, извршувањето на паричните обврски утврдени со решението се спроведуваат според Законот за

извршување и други закони поврзани со извршување на одлуките во управен спор.

Член 90

- (1) Судот е должен постапката да ја спроведе без одолжување, во разумен рок, со што помалку трошоци и да ја оневозможи секоја злоупотреба на правата што на странките им припаѓаат во постапката.
- (2) Паричните казни утврдени со овој закон ги изрекува Управниот суд.
- (3) Надвор од рочиштето за главна расправа казната ја изрекува судија поединец, односно претседателот на советот.
- (4) Ако паричната казна изречена со правосилно решение не биде доброволно платена во рокот што го определил судот, таа присилно се наплатува по предлог на судот според закон.

Со донесувањето на ЗУС, произлегува потребата за натамошно уредување на управната постапка во функција на воспоставување посоодветни законски решенија со кои ќе се обезбеди побрзо и поефикасно постапување на органите и на судовите (Управниот суд и Вишиот управен суд) во споровите за основните права и обврски на јавните органи и граѓаните во сите сфери на општественото живеење, а со цел да се постигне правосилно разрешување на спорните односи во што е можно пократок рок. Предложените решенија во членот 90 став 1 се во функција на реформа на управниот спор, како еден од сегментите од севкупната реформа на правосудниот систем. Со ова законско решение се воведуваат механизми што ќе обезбедат надминување на примената на воочените слабости на постојните процесни решенија во однос на времетраењето на постапката и ќе придонесат кон непречено

остварување на начелото во разумен рок. Исто така се создаваат законски претпоставки за побрз и поефикасен управен спор со што се намалуваат трошоците во постапката. Неоправданото одолговлекување на постапката е оневозможено со цел да се оневозможи секоја злоупотреба на правата што на странките им припаѓаат.

Паричните казни утврдени во член 33 став 6 и член 88 став 3 од овој закон, ги изрекува исклучиво Управниот суд. Против решенијата за парична казна донесени во согласност со одредбите на овој закон дозволена е посебна жалба. Жалбата го задржува извршувањето на решението. Имајќи предвид дека суспензивното дејство на жалбата е правило, во наведените законски решенија не е утврдено дека жалбата не го задржува решението од извршување, од што произлегува дека во наведените законски решенија во сите случаи со кои е изречена парична казна по ЗУС, жалбата го задржува извршувањето на решението, односно изречената казна.

Со судското раководење со одредена постапка односно со подготвувањето на главната расправа, раководи претседателот на советот. Претседателот на советот раководи со главната расправа и по правило тој ја изрекува казната. Меѓутоа, судот има овластување да нареди и да преземе сè што е потребно да се утврди вистинската состојба на работите, понекогаш и да ги прибира потребните докази. За ова како пример е одредбата од член 12 од овој закон, според која сите судови и јавни органи се должни на судот во управен спор да му обезбедат неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош. Во случај на непостапување, судијата поединец или претседателот на советот може да изрече казна поради непостапување.

Доколку изречената парична казна со правосилно решение не биде доброволно платена во рокот што го определил судот, таа правосилно се наплатува по предлог на судот во согласност со закон. Изречената казна се извршува по службена должност,

по барање на судот што судел, во согласност со одредбите од посебните закони што го регулираат тоа прашање, во случајот Законот за извршување.

17. ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

Член 91

- (1) Постапките пред Управниот суд и Вишиот управен суд започнати до денот на отпочнувањето на примената на овој закон, според Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06, и 150/10) продолжуваат според законот по кој започнале.
- (2) Против пресуда донесена во управен спор до денот на отпочнувањето на примената на овој закон, може да се изјави жалба во согласност со овој закон.
- (3) Против правосилна одлука во управен спор донесена до денот на отпочнувањето на примената на овој закон, може да се бара повторување на постапката во согласност со овој закон.

Со член 91 став 1 од ЗУС се пропишува дека сите спорови што биле во тек пред Управниот суд и Вишиот управен суд до денот на отпочнување на неговата примена, а започнале и се воделе според ЗУС („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06, и 150/10), продолжуваат и понатаму да се водат според законот по кој започнале. Со оглед на тоа дека новиот ЗУС почна да се применува од 26 мај 2020 година, врз постапките пред двата управни суда започнати да се водат од овој датум, треба да се применуваат неговите одредби.

Сепак, ставот 2 од член 91 предвидува еден исклучок од претходната одредба во член 91 став 1. Имено, кога станува збор за

правото на жалба против пресуда донесена и пред отпочнување со примена на овој ЗУС (што значи пресуда донесена според одредбите на стариот ЗУС), пропишано е сепак да се применуваат веднаш одредбите од овој ЗУС, или, со други зборови, одредбите од ЗУС со кои се регулира правото на жалба на странките се применуваат со влегувањето во сила на ЗУС без одложно дејство од една година. Тоа значи дека одредбата од член 69 став 4⁴ според која жалбата не може да се поднесе против пресуда на Управниот суд со која управниот акт е поништен или прогласен за ништовен и вратен на повторно постапување или со која на јавниот орган му е наложено да донесе акт во случај на молчење на администрацијата, се применува без одложно дејство од една година, односно осмиот ден од објавување на ЗУС во службеното гласило на Република Северна Македонија.

Наспроти коментираната содржина на член 91 став 2 од ЗУС, Вишиот управен суд на седница на судии одржана на 1.9.2020 година со Записник заведен под Су. Бр. 0302-323/2020 и продолжување на Седницата на судии на 18.9.2020 година со Записник заведен под Су. Бр. 0302-342/2020 донесе став според кој *„жалбиите поднесени по новиот закон, ако започнала постојатка по стариот закон ќе се постојува по овој закон“*. Од ова произлегува дека за сите жалби без разлика дали постапката започнала по стариот закон, а се поднесени по денот на примената на ЗУС, односно после 26 мај 2020 година, ќе се применуваат одредбите од ЗУС („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019).

Ставот 3 го регулира прашањето за примената на законските одредби во врска со поднесување на барање за повторување на спорот. Така, против правосилна пресуда во управен спор донесена и

4 „Жалбата не е дозволена против пресуда со која поединечниот управен акт е поништен или е прогласен за ништовен и предметот е вратен на повторно постапување на јавниот орган, како ни против пресуда со која судот му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт што не бил донесен во утврдениот рок.“

пред денот на отпочнување на примената на овој ЗУС, повторувањето на постапката ќе се бара според одредбите на овој ЗУС.

Член 92

Со денот на отпочнувањето на примената на овој закон, престанува да важи Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06 и 150/10).

Во член 92 е наведено дека со отпочнување на примена на овој ЗУС (што е уредено со член 93), престанува да важи ЗУС од 2006 година и неговите измени од 2010 година. Исклучокот од оваа одредба е уреден во претходно наведениот член 91 став 2 во врска со правото на жалба.

Член 93

Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе отпочне да се применува една година од денот на влегувањето во сила.

Законот е објавен во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96 од 2019 година, а стапи во сила на 26 мај 2019 година. Неговата примена беше одложена за една година за да се направат сите неопходни подготовки во судството, но и да се подготви јавноста за суштината и за правилна реализација на новиот концепт на управен спор утврден со овој ЗУС. Така, Законот почна да се применува на 26 мај 2020 година.



КОМЕНТАР НА
ЗАКОНОТ
ЗА УПРАВНИТЕ
СПОРОВИ