



# Водич за примена на Законот за управни спорови



Септември, 2020 година

**Наслов на публикацијата**

Водич за примена на Законот за управни спорови

**Автор**

д-р Едита Насковска

**Издавач**

Македонско здружение на млади правници

**www.myla.org.mk**

Септември, 2020

**Уредник**

Зоран Дранговски

**Ликовно и графичко обликување:**

Винсент Графика - Скопје

**Тираж:**

100 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

35.077.2:340.132(497.7)(036)

347.998.85:340.132(497.7)(036)

НАСКОВСКА, Едита

Водич за примена на Законот за управни спорови / [Едита Насковска].

- Скопје : Македонско здружение на млади правници, 2020. - 132 стр. ; 21 см

ISBN 978-608-4843-34-4

а) Управни спорови -- Законска регулатива -- Примена -- Македонија --  
Водичи

COBISS.MK-ID 52055045

Содржината е единствена одговорност на авторот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Македонското здружение на млади правници.

# СОДРЖИНА

Предговор од авторот

8

## 1. ВОВЕД

10

- 1.1. Реформите во управното судство во Република Северна Македонија .....11
- 1.2 Правото создадено од европската и националната судската пракса .....13
- 1.3 Примена на Европската конвенција за човекови права .....15

## 2. КОМЕНТАР ЗА ВОВЕДУВАЊЕ ВО ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

18

- 2.1. Организација на управните судови .....20
- 2.2 Управен спор .....21
  - 2.2.1 Правен интерес за поништување на упис во Централниот регистар .....28
  - 2.2.2 Задолжителни елементи на тужба .....29
- 2.3 Одлуки во управниот спор .....30
  - 2.3.1 Решение .....30
  - 2.3.2 Тужба и тужбено барање – петитум .....31
  - 2.3.3 Времена мерка .....32
  - 2.3.4 Доказна постапка .....34
  - 2.3.5 Модел одлука .....34
- 2.4. Пресуда во спор на полна јурисдикција .....34
  - 2.4.1. Изработка на пресуда .....36
  - 2.4.2. Одлука за одземени предмети и надомест на штета .....37
- 2.5. Институт парично казнување .....38
- 2.6. Извршување на одлуки .....39
- 2.7. Спор за оцена на законитоста и границите на дискреционо овластување на јавен орган (незаконито дејствие) .....40
- 2.8 Правни лекови .....40
  - 2.8.1. Жалбена постапка .....41
  - 2.8.2. Одлуки на Вишиот управен суд .....41
  - 2.8.3 Повторување на постапка .....42
- 2.9. ЗАКЛУЧОК .....42

## 3. ОБРАСЦИ

	<b>45</b>
3.1. Предмет: Уредување на тужба .....	46
3.2 Тужби .....	47
3.2.1.Тужба за право на паричен надомест поради спреченост на работа поради бременост, раѓање и мајчинство .....	47
3.2.2 Тужба за право на социјална заштита .....	48
3.2.3.Тужба за гарантирана минимална помош .....	49
3.2.4 Тужба за признавање на право на азил .....	50
3.2.5 Тужба за надомест на трошоци по адвокатска тарифа по бесплатна правна помош .....	51
3.3. Записник за усна главна расправа .....	53
3.3.1 Решение за прекин на модел постапка .....	54
3.3.2. Решение за продолжување на модел постапка .....	55
3.3.3. Решение за Времена мерка (јавна набавка) .....	55

## 4. ПРЕСУДА ВО ПОЛНА ЈУРИСДИКЦИЈА

	<b>57</b>
4.1. Пресуда во полна јурисдикција за надомест на трошоци за набавени лекови .....	58
4.2. Пресуда во полна јурисдикција за право на гарантирана минимална помош .....	59
4.3. Пресуда во полна јурисдикција за право на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство .....	59
4.4. Пресуда во полна јурисдикција за право на надоместок за извршени здравствени услуги .....	60
4.5. Пресуда во полна јурисдикција за право на пензиски стаж .....	60
4.6 Пресуда за право на старосна пензија .....	61

## БИБЛИОГРАФИЈА



# ПРЕДГОВОР ОД АВТОРОТ

Овој водич е алатка наменета за практична примена на новиот Закон за управни спорови<sup>1</sup>. Воведот ги опфаќа уставните и законските рамки на управното судство и обврската за примена на европската пракса. Правото на правично судење содржано во членот 6 од Европската конвенцијата за заштита на човековите права и потребата ранливите категории да имаат пристап до судот и бесплатна правна помош ми претставуваа предизвик да се зафатам со пишување на овој водич како неопходна потреба укажана од предметите против Република Северна Македонија што Европскиот суд за човекови права<sup>2</sup> ги разгледувал низ призмата на оваа проблематика.

Преку клучните нови законски одредби се коментираат основните белези на новиот редефиниран управен спор. За илустрација, се користат правосилни одлуки на Управниот и Вишиот управен суд коишто се одлучени врз основа на стариот Закон за управни спорови, но соодветствуваат на посочените нови законски одредби. Сето ова од причини што на почетокот од примената на новиот Закон за управни спорови сè уште нема доволно одлуки за дефинирање на судската пракса. Целта на законот е да се обезбеди навремена и ефикасна административна правда, а пак со водичот да се олесни примената на законот за ранливите категории на граѓани, со координирана бесплатна правна помош, за да ги остварат своите права. Од друга страна, цел е и вклучување на сите учесници и зајакнување на меѓусебната институционална соработка на јавните органи за правилно да се утврди фактичката состојба помеѓу засегнатите страни. На крајот од водичот е содржан практикум од обрасци за илустрација на новиот управен спор од специјализираните оддели со примена на поединечни материјални закони, како и неопходни обрасци, барања, тужби и изреки на пресуди во полна јурисдикција. Се надеваме дека на овој начин ќе им се олесни примената на законот, особено на лицата во социјален ризик. Како практичар, мојата професионална мисија на овој план ја гледам во обврската да дадам правна поддршка бидејќи судската заштита е гаранција на целиот дијапазон на уставно загарантираните човекови слободи и права во РСМ, кои со нашиот устав го имаат квалитетот на темелни конституционални вредности.

<sup>1</sup> Закон за управни спорови (Службен весник на РСМ бр.96/19)

<sup>2</sup> Павловски, Д., Бесплатна правна помош низ призмата на Европска конвенција за човекови права и јуриспруденција на Европскиот суд за човекови права – перспектива од Северна Македонија, Проект за поддршка на реформите на системот на правна помош од Европска Унија и Совет на Европа, мај 2019

# 1. ВОВЕД



## 1.1. Реформите во управното судство во Република Северна Македонија

Република Северна Македонија, како независна и самостојна држава, започна со реформата на градење на функционален и ефикасен правосуден систем којшто ќе се заснова на европските правни стандарди. Реформата е согледана како основна алатка за вршење на функциите на судството, целејќи кон брз пристап до правда, брзо и едноставно остварување на правата и интересите на граѓаните и правните лица и процесни гаранции за заштита на човековите права преку механизми на правосудниот систем. Најважен сегмент на реформата беше да се зголеми ефикасноста на судството и намалување на бројот на нерешени предмети.

По осамостојувањето на Републиката, судската заштита на управните постапки остана во надлежност на Врховниот суд на РМ и истиот одлучуваше по тужбите за управните спорови. Но, со Закон за судовите<sup>3</sup> во 2006 година е започната управно судска реформа за формирање на посебно специјализирано управно судство<sup>4</sup>. Со основање на Управен суд, којшто започна со работа на 05.12.2007 година, се преземени нерешените предмети од управната област, од Врховниот суд на РМ. Првин, со Закон за судови е регулирана потребата од формирање на посебен Управен суд, надвор од редовното судство, со посебна стварна надлежност, за контрола на актите донесени од органите на управата во целата држава. Потоа е донесен Законот за управните спорови<sup>5</sup> со којшто е дефиниран управниот спор како судска заштита на физичките и правните лица заради обезбедување на законитоста на поединечните управни акти. Управниот суд е формиран со насоки да утврди преку судската контрола дали поединечните управни акти се донесени во постапка пропишана со закон, дали се во согласност со соодветната материјална област и со одлуките да се обезбеди заштита на правата и обврските на граѓаните во соодветна постапка.

Уставниот суд на РМ, уште со првата Одлука за Законот за управните спорови, го укинува член 2 став 2 од Законот за управните спорови, со цел Управниот суд да не одлучува за

<sup>3</sup> Закон за судовите (Службен весник на РМ бр.58/06)

<sup>4</sup> Давитковски, Б., Павловска-Данева, Новини во управно-процесна заштита на правата на граѓаните во Република Македонија, втор скопско-загрпски правен колоквиум, Зборник на трудови, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2009

<sup>5</sup> Закон за управните спорови (Службен весник бр.62/06 донесен на 19.05.2006 год. Влегува во сила на 27.05.2006 година, а се применува од 27.05.2007 година)

законитоста на актите на државните органи, владата и на носителите на јавни овластувања, донесени во форма на пропис, ако тие ги уредуваат поединечните односи. Имено, станува збор за одлука, наредба или друг акт донесен во форма на општ акт или пропис кога странките не се познати, но се одредливи, а самиот акт се однесува на повеќе луѓе<sup>6</sup>. Уставниот суд оцени дека одредбата не е доволно јасна и прецизна и остава простор за погрешно толкување на надлежноста на Управниот суд, а истовремено се отвора простор за навлегување во надлежноста на Уставниот суд на РСМ, утврдена во член 110 од Уставот на РСМ.

На почетокот на работата на Управниот суд, одлуките беа конечни и не можеше да се вложува редовен правен лек, туку само вонредни правни лекови. Со Одлуки на Уставниот суд на РМ<sup>7</sup> е извршено и првото дополнување на Законот за управните спорови<sup>8</sup> со што е воведена одредбата за дозволеноста на вложување на редовен правен лек - жалба<sup>9</sup> против одлуките на Управниот суд, во надлежност за одлучување на Врховниот суд на РМ, по примерот на Р. Словенија<sup>10</sup>. Во 2011 година, со Закон за судови<sup>11</sup> е формиран Виш управен суд по примерот на Р. Хрватска<sup>12</sup> како второстепен суд, за да ги испитува вложените жалби против одлуките на Управниот суд и делумно се внесени процесните правила за жалбената постапка со Закон за измена и дополнување на ЗУС<sup>13</sup>, којшто упатува и на примената на Закон за парнична постапка. До започнување со примена на новиот Закон за управни спорови од 2019 година, надлежноста на Врховниот суд исклучиво беше предвидена за жалбена постапка против одлуки на Управниот суд за заштита од незаконити дејствија и за вонредниот правен лек, Барање заштита на законитоста.

<sup>6</sup> Одлука на Уставниот суд на РМ У бр.75/2007 од 13.02.2008 година

<sup>7</sup> Одлука Уставен суд на РМ У бр.231/08 од 16.09.2009 година и Одлука У бр.51/10 од 15.12.2010 г.

<sup>8</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за управните спорови (Сл. весник на РМ 150/10)

<sup>9</sup> Дескоска Тренеска, Р., Уставни аспекти на административно-правна заштита во Република Македонија, објавен во Годишник на трудови на Правен факултет Јустинијан Први, Академски печат, Скопје, 2014

<sup>10</sup> Kovač.,P., Effective Adjudication through Administrative Appeals in Slovenia, Utrecht Review, Issue 3, 2013

<sup>11</sup> Закон за судови (Сл. весник РМ 58/06, 150/10, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18, 96/19) Одлуки на Уставен суд на РМ У.бр.256/07, У.бр.74/08, У.бр.12/11

<sup>12</sup> Stanisić, F., Britić, V., Horvat, B., Komentar Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine DD, Zagreb, 2017

<sup>13</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за управните спорови (Сл. Весник на РМ 150/10)

Со новиот закон е исклучена надлежноста на Врховниот суд на РСМ, освен против одлуки за судир на надлежности, со што дефинитивно административната правда е во рамките на специјализираните судови. Исклучок од правната заштита сè уште имаат одлуките на Управниот суд донесени согласно со Изборниот законик<sup>14</sup>. За изработка на новиот Закон за управни спорови, од особено важност беше анализата на управното судство во Италија, Австрија, Словенија, Србија и Хрватска<sup>15</sup>.

## 1.2 Правото создадено од европската и националната судската пракса

Трендот на промоцијата на човековите права нерамномерно се фаворизира насекаде во меѓународната заедница, но затоа и постојат меѓународните документи кои ги обврзуваат земјите да ги почитуваат и гарантираат основните права и слободи. Во националното право постои гаранција дека индивидуата, личноста, граѓаните нема да бидат атомизирани и апсорбирани од технократскиот административен управен систем и професионално хиерархизирани социјални структури, па поради тоа е важно водењето на ефикасен и ефективен управен спор врз основа на материјално и процесното право, но и со задолжителна примена и на практиката на Европскиот суд за човекови права. Европското управно процесно право<sup>16</sup> се темели на управните начела, (владеење на право, транспарентност, пропорционалност, непристрасност и ефикасност), врз европските управни стандарди што не се одредени статично, туку се развиваат врз основа на формално пропишани стандарди, судската пракса и врз основа на добрите практики. Европските судови имаат активна улога во толкувањето на правилата и стандардите и им наметнуваат нови ситуации на националните судови.

Со измените на Закон за судови<sup>17</sup> се направија навидум мали дополнувања што се должат на проблемите поради непочитување

<sup>14</sup> Изборен законик (Сл. весник 40/2006, 36/2008, 148/2008, 155/2008, 63/2008, 4/2011, 51/11, 142/12, 31/2013, 34/2013, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016, 67/2017, 125/2017, 35/2018, 99/2018, 140/2018, 208/2018, 27/2019, 98/2019 и 42/2020)

<sup>15</sup> Компаративна анализа на добрите практики за административна пракса во рамки на проект на ЦПИА и ревизорска куќа PriceWaterhouse Cooper финансиски поддржан од Обединетото Кралство

<sup>16</sup> Koprić, I., Evropski standardi i modernizacija upravnog sudelovanja u Hrvatskoj, Institut za javna uprava, Zagreb, 2014

<sup>17</sup> Закон за судови (Службен весник на РМ бр. 83/2018)

на судските одлуки за задолжителноста на пресудите и се дополнува ст. 4 од чл. 13 со епитетот „правна“, сè со цел да се има предвид дека „судските одлуки се задолжителни за сите правни и физички лица и имаат поголема правна сила во однос на одлуките на кој и да е друг орган“. За судската пракса се вметнува нов ст. 6 во чл. 18 во Закон за судови и нова обврска по однос на почитување на судската практика на Европскиот суд за човекови права. Покрај ст. 5 во чл. 18 „Судот во конкретните случаи непосредно ги применува конечните и извршни одлуки на Европскиот суд за човекови права, на Меѓународниот казнен суд или на друг суд, чијашто надлежност ја признава Република Македонија, се додава нов ст. 6 „Судот при одлучувањето е должен да ги применува ставовите изразени во конечни пресуди на Европскиот суд за човекови права“. Улогата на Врховниот суд е нагласена со изменување на чл. 37 од Законот за судови ст. (1) алинејата 1: „утврдува начелни ставови и начелни правни мислења по прашања од значење за обезбедување на единството со примената на законите од страна на судовите во рок од три месеци, но не подолго од шест месеци по сопствена иницијатива или по иницијатива на претседател на суд или по иницијатива на седниците на судиите или судските оддели од судовите или по иницијатива на адвокати и ги објавува на веб-страницата на Врховниот суд.“ За управните спорови, Врховниот суд на РСМ<sup>18</sup> нема веќе надлежност, туку одлучува само за: судир на надлежност член 15 од новиот ЗУС, како и по Барања за судење во разумен рок согласно член 6 од ЕЧКП, па поради тоа постои дилема како ќе се обезбеди еднаква примена на законите кога фактички нема вертикална надлежност, во споредба со редовното судство. Оттаму, за воедначена судска управна пракса неизбежна е соработка помеѓу Управниот и Вишиот управен суд. Обичајното право не е извор на право согласно Уставот на РСМ, но со чл. 18 ст. 6 од Законот за судови, Судот при одлучувањето е должен да ги применува ставовите изразени во конечни пресуди на Европскиот суд за човекови права. Во административното право е особено важно да се почитуваат индивидуалните жалби, но за истото правно прашање е неопходно да се воведи воедначена судска пракса.

Вишиот управен суд, како суд што одлучува по жалби на одлуки на Управниот суд, треба да ги воспостави судските стандарди

<sup>18</sup> Заклучок на Општа седница на Врховен суд 12.2015 година „За враќање на одземени предмети на прекршок надлежен за одлучување е Судот, односно прекршочниот орган пред кој се води постапката“.

на секој специјализиран оддел во рамките на секој одделен материјален закон. Во Управниот суд има судија за судска пракса кој одработува одлуки од Вишиот и Управен суд, извадени сентенции од карактеристични случаи, што се од полза за идни или слични предмети, важни за воедначена судска пракса, па поради тоа двата суда треба континуирано да соработуваат и методолошки и хронолошки да го систематизираат националното административно право, сè со цел да се издадат ставовите и правните мислења за специјалните области што ги покрива управното право за да се обезбеди единствено становиште во примена на законите, но и заштита на основните слободи и права на граѓаните. За достапноста на судската пракса неопходно е во континуитет да се објавуваат правни начела на Вишиот и Управниот суд.

### 1.3 Примена на Европската конвенција за човекови права

Поради слабостите на јавните органи со имплементацијата на законските решенија а, преку примена на член 36 од Законот за судови, се овозможи директна примена на правилата и практиката на Европскиот суд за човекови права. Во 2018 година повторно се изврши интервенција во Закон за судовите<sup>19</sup> за задолжителна примена на праксата на Европскиот суд. Накратко, за илустрација ќе ја споменеме обемната судска пракса на Судот во Стразбур во однос на член 8 ст. 1 „секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката“, во корелација со член 14 од Уживањето на правата и слободите признати со оваа Конвенција<sup>20</sup> кои треба да се обезбедени без никаква дискриминација заснована на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус. На пример, заштита на детето, во постапката за посвојување според Меѓународната конвенција за правата

<sup>19</sup> Со Закон за изменување и дополнување на Закон за судови (Сл. весник на РМ бр.83/18) во член 18 од Закон за судови се додава нов став 6 кој гласи: Судот при одлучувањето е должен да ги применува ставовите изразени во конечни пресуди на Европскиот суд за човекови права.

<sup>20</sup> Случај ЕБ против Франција жалба бр.43546/02 од 22.01.2008 донесена во полза на жалителката, но со 7 издвоени мислења на судиите кои се илустрирани со одлуки од праксата на Судот.

на детето донесена на Генералното собрание на Обединетите нации на 20.10.1989 година, стапена на сила 02.09.1990 година и Хашката конвенција од 29.05.1993 за заштита на децата и соработката во однос на меѓународно посвојување. Исто така, за практиката е особено важна и праксата на Европскиот суд по однос на правата на сопственост Протокол 1 каде што спаѓаат и пензиските права како дел на социјалната политика. Имено, со цел да се почитуваат наследните бенефиции и еднаквиот третман на лицата во брак и во вонбрачна заедница, од особено значење е Директива 2000/78 на Советот на Европа од 27.11.2000 година за воспоставување на општа рамка за еднаков третман при вработување и избор на професија<sup>21</sup>.

Во тој контекст, ќе го потенцирам значењето на работата на Европскиот суд за човекови права и Судот на правдата на Европската Унија од кои извираат голем број на одлуки<sup>22</sup>.

Со одлучување за „Судење во разумен рок“<sup>23</sup>, на граѓаните им се гарантира заштита од неефикасно водење на постапките пред судовите во РСМ, а од друга страна, во македонското правосудство се постигна послободен влез на судската практика како извор на правото. За водење на постапката е надлежен Врховниот суд на РСМ, и согласно со Деловникот за организација на работата има посебно одделение надлежно за водење постапки „судење во разумен рок“. Тричлениот совет на судии на Врховниот суд одлучува по барањето на граѓаните на РСМ кои најчесто се жртви на неразумно одлагање во судските постапки. Советот на Врховниот суд на РСМ носи пресуда и доколку е утврдено судење во неразумен рок, односно барањето е основано, со пресуда се определува висината на правичен надомест. Незадоволните апликанти имаат и право на жалба на пресудата, за што одлучува, исто така, Врховниот суд во совет од пет судии. Правичниот надомест се исплатува од судскиот буџет, а многу често се однесува на неефикасното и несовесно работење на органите на управата, што во пракса се покажа дека не е доволно за да се дисциплинира државната управа.

<sup>21</sup> Службен весник на Европските заедници 2000Л303, стр.16

<sup>22</sup> Пресуди во врска со дискриминација од судска пракса на Европскиот суд за човекови права и Судот на правдата на Европска Унија, публикација на Академија за судии и јавни обвинители, Комисија за заштита од дискриминација со поддршка на Мисијата на ОБСЕ Скопје, Скен поинт, Скопје, 2013

<sup>23</sup> Насковска, Е., Казненоправни аспекти од член 10 на Европската конвенција за човекови права и слободи, Просветно дело, Скопје, 2013

Граѓаните се судираат со отпор на јавните органи при извршувањето на правдата и затоа се неопходни новите правни механизми за нивно решавање, што е и целта на овој водич, да се укаже на оправданоста за примената на новиот Закон за управни спорови. Судската пракса на Европскиот суд за човекови права со години наназад еволуира и затоа сметам дека особено е важно судските одлуки да се темелат врз меѓународните документи во корелација со националното право, со цел од нив да произлегува сублимирано знаење и практикување на правото. Практичарите мора да балансираат пропорционално меѓу јавниот интерес, правата и другите вредности прокламирани со Европската конвенција за заштитата на човековите права.

## 2. КОМЕНТАР ЗА ВОВЕДУВАЊЕ ВО ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ



Владеењето на правото и граѓанскиот суверенитет овозможуваат јакнење и почитување на човековите права, а пак индивидуалните права и слободи добиваат неприкосновен карактер, особено преку управниот спор и практикувањето на административното право.

Преку управниот спор се гарантираат поединечните права на граѓаните и правните лица и во последните години има придвижување во гаранцијата на човековите права и во носењето на законска регулатива со цел граѓаните полесно да ги остваруваат своите права и да се уредат односите меѓу граѓаните и државата. Но едно е сигурно, често зад декларативното гарантирање на човековите права, власта се насочува да ја искористи својата службена положба зад превезот на заштитата на јавниот интерес<sup>24</sup>.

Во анализата за потребата од новиот Закон за управните спорови<sup>25</sup> емпириски се заклучува дека Законот за управните спорови од 2006 година<sup>26</sup> во изминатиот период покажа низа слабости во поглед на долготрајноста на управниот спор, неодлучувањето на Судот во полна јурисдикција, неизвршувањето на одлуките донесени од страна на Управниот суд и други недоследности што доведуваат до проблеми за граѓаните во остварувањето на нивните права во управниот спор. Истовремено, се констатира одложувањето на управните спорови кога во постапка по жалба, јавните органи се застапувани од Државното правобранителство. Проблемите и отпорот на јавните органи со коишто граѓаните се среќаваат при извршувањето на правдата, доведоа до ситуација да се бараат правни механизми за нивно решавање во управно судската постапка, и да се укаже на оправданоста на новиот Закон за управни спорови.

Во новиот Закон за управни спорови<sup>27</sup> е предвидено повторно во управен спор да се одлучува за законитоста на поединечни актите на Собранието, Владата и другите јавни органи со цел да се обезбеди судска заштита, иако со Одлука на Уставниот суд<sup>28</sup> е укината идентична одредба, чл. 2 ст. 2 од стариот

<sup>24</sup> Насковска, Е., Казненоправни аспекти на злоупотреба на власта во Република Македонија, докторска дисертација, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2019

<sup>25</sup> Закон за управни спорови (Службен весник на РСМ бр. 96/2019)

<sup>26</sup> Закон за управни спорови (Службен весник на РМ бр.62/2006 и бр.150/10)

<sup>27</sup> Член 3 став 5 од Закон за управни спорови (Службен весник на РМ бр.96/2019)

<sup>28</sup> Одлука на Уставниот суд на РМ У бр.75/2007 од 13 02.2008 година

закон. Согласно чл. 13 од Закон за судови<sup>29</sup>, и новиот Закон за управни спорови има асоцијативно идентичен број на член 13 согласно кој „Правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и за нивните правни следбеници“. Новините се насочени кон одлучување во полна јурисдикција, модел одлука како нов институт и заштита на почитување на правното мислење дадено во пресудите. Од аспект на заштита на управниот спор и правосилните одлуки од незаконити дејствија на службените лица и другите учесници во постапката, воведен е нов институт парично казнување<sup>30</sup> како механизам за дисциплинирање на носителите на јавните функции. Судот е должен постапката да ја спроведе без одолжување, во разумен рок, со што помалку трошоци и да оневозможи секоја злоупотреба на правата што на странките им припаѓаат во постапката (чл. 90). Новиот Закон за управни спорови во преодни и завршни одредби ја одредува примената на законот и тоа: за сите управни спорови започнати согласно стариот закон да продолжат според стариот закон, а за сите нови тужби од 25.05.2020 година да се применуваат новите одредби, како и дава насоки за примена на законот во постапка по правните лекови (чл. 91). Со новиот Закон за управни спорови се очекува да се зголеми ефикасноста на управните судови во Република Северна Македонија, а со тоа и степенот на задоволување и исполнување на административната правда.

## 2.1. Организација на управните судови

За функционалната надлежност на судот се формирани оддели квалифицирани согласно со заштита на правата од предметните области, а во секој оддел има од еден до два совета во зависност од приливот на предметите, определен со годишната програма за работа на судот. Управниот и Вишиот управен суд одлучуваат во совет од тројца судии, претседател и двајца судии членови на советот. По тужбите за повторување на постапката како вонреден правен лек се одлучува во совет од пет судии. Многу важен е годишниот распоред на судиите и формирањето на советите од

<sup>29</sup> Со Закон за изменување и дополнување на Закон за судови (Службен весник на РМ бр.83/18) во член 13 став 4 од Закон за судови се додава епитет „правна“, и гласи: Судските одлуки се задолжителни за сите правни и физички лица и имаат поголема правна сила во однос на одлуките на кој и да е друг орган.

<sup>30</sup> Во управните спорови постоеше можност за парично казнување согласно член 7-а од Законот за управните спорови кој упатува на индиректна примена на Закон за парнична постапка.

причина што треба да се работи на внатрешна реорганизација да се оствари месечната ориентациона норма и да се совлада приливот на предметите, а од друга страна, преку специјализирани оддели на судии се обезбедува ефикасна и стручна административна правда. Многу важен сегмент во функционирањето на Управниот и Вишиот управен суд за зголемување на ефикасноста на одлучување е воведениот автоматски компјутерски систем за информатичка технологија т.н. АКМИС<sup>31</sup>, со цел да се воспостави ред на регулирање на одговорноста за управување со предметите со посебен акцент врз организацијата на одделенијата за достава на судски писмена, како и да се обезбедат релевантните европски стандарди за судење во разумен рок. Поради алармантноста при необјективното распоредување на предметите во некои судови, со измените и дополнувањата на Закон за судови<sup>32</sup> се интервенираше технички во член 7 од законот со цел да се надгради системот на распоредување на предмети. По верификација на одлуката, се врши нејзино анонимизирање и се објавува на интернет-страницата на судот. Со новиот Закон за управување со движењето на предметите е определено дека објавувањето на веб-страницата на судот се врши по правосилноста на одлуката<sup>33</sup>.

## 2.2 Управен спор

Во управниот спор, Судот ја цени законитоста на донесените одлуки на органите на управата, коишто со новиот Закон за општа управна постапка и Законот за управни спорови се преименуваат во јавни органи<sup>34</sup>. Имено, во 90 проценти од тужбите пред Управниот суд се одлучува за законитоста на конечен управен акт<sup>35</sup>. Неизбежно е да се нагласи дека законитоста на управниот акт како

<sup>31</sup> Закон за управување со движењето на предметите во судовите (Службен весник на РМ 171/10)

<sup>32</sup> Закон за изменување и дополнување на Закон за судовите (Службен весник на РМ бр. 83/2018)

<sup>33</sup> Закон за управување со движењето на предметите во судовите (Сл. весник РСМ42/20 од 16.02.2020 г. влегува во сила во рок од 8 дена од денот на објавата, а со примена во рок од 3 месеци од денот на влегување во сила, 25.05.2020), согласно член 9 ст. 1 од новиот закон, задолжително ќе се објавуваат само правосилни судски одлуки со име и презиме на странки/правни лице, со анонимизација на живеалиштето, седиштето, ЕМБГ или ЕМБ на субјектот и личните податоци на сведоците и оштетените во постапката.

<sup>34</sup> Чл. 4 од ЗОУП ( Сл. весник на РМ бр.124/15 ) и чл. 4 ст.1, т.1 од Закон за УС ( Сл. весник РСМ 96/19)

<sup>35</sup> Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Шумановска-Спасовска, И., Давитковска, Е., Гоцевски, Д., Градење на капацитетите на административно судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на европските стандарди, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2015

класично средство за комуникација на управата со граѓаните е главна цел на водење на управните постапки. Граѓаните имаат потреба од законити решенија со коишто конкретно ќе ги реализираат своите права изразени низ апстрактните законски норми. Оттаму, неспорно е дека управниот акт е најзначајниот предмет на регулација на секој закон со којшто се уредуваат процесните правила на управното постапување. Во повеќето нови закони или со законски измени и дополнувања со коишто се регулираат посебни управни постапки, двостепените управни постапки, поради итноста во одлучувањето, се стандардизираат. Така, во постапка за правото за меѓународна заштита (азил)<sup>36</sup>, во даночното право е определено веќе да не постои двостепеност во управната постапка, отсутствува правото на жалба и јавниот орган во прв степен носи конечни управни акти, по што следува правната судска заштита. Исто така, повеќестепеноста во прекршочната постапка со надлежност на Државната комисија за одлучување по жалба во инспекциски надзор и прекршоци, во пракса се покажа неефикасна, па со новиот Закон за прекршоци<sup>37</sup> се изврши интервенција Комисијата од 2021 година да нема повеќе прекршочна надлежност. Правото за остварување на бесплатна правна помош беше регулирано како едностепена управна постапка пред Министерство за правда<sup>38</sup>, но со новиот Закон за бесплатна правна помош<sup>39</sup> правото на секундарна помош е уредно како двостепена постапка, по барањето одлучува подрачната одделение на Министерството за правда, а Министерството за правда одлучува со решение по приговор. Исклучок од ова се посебните постапки за правото на бесплатна правна помош, за децата и за барателите на азил (меѓународна заштита) кои се регулирани во новиот закон како посебни постапки каде што се постапува во согласност со соодветниот материјален закон.

<sup>36</sup> Законот за меѓународна и привремена заштита(Службен весник на РМ бр.64/18)

<sup>37</sup> Член 131 од Закон за прекршоци(Службен весник на РСМ бр. 96/19)

<sup>38</sup> Судска пракса одделУ5 бр.355/14, бр.621/14,492/15,792/14,1093/13,1139/13,1242/13,1388,13,983/14 тужби уважени по Законот за бесплатна правна помош („Сл. весник на РМ“ бр. 161/2009...бр.104/15)

<sup>39</sup> Службен весник на РСМ, бр. 101 од 22.5.2019 година стапи на сила од 01.10.2019 година

Правата од социјална заштита<sup>40</sup> и пензиско и инвалидско<sup>41</sup> и здравствено осигурување<sup>42</sup> се остваруваат во двостепена управна постапка. Поголем степен на професионалност се согледува во стручните тимови кои работат на стручна и методолошка работа со деца, кои се должни да ги почитуваат правата на децата<sup>43</sup>, наспрема Министерството за труд и социјална политика што како второстепен орган треба да има стручно консултативно тело за одлучување по жалба од сферата на заштита на децата и семејното право<sup>44</sup> со познавање на обемената судска пракса на Европскиот суд за човекови права<sup>45</sup>. Гледано низ призмата на домашната пракса, голема непрофесионалност се констатира

<sup>40</sup> Закон за социјална заштита (Сл. весник на РСМ бр.104/19 и 146/19) Закон за социјална сигурност на стари лица бр.104/19

<sup>41</sup> Законот за пензиското и инвалидското осигурување (Сл. весник број 98/12, 166/12, 15/13, 170/13, 43/14, 44/14, 97/14, 113/14, 160/14, 188/14, 20/15, 61/15, 97/15, 129/15, 147/15, 154/15, 173/15, 217/15, 27/16, 120/16, 132/16, 35/18 220/18 и 245/18)

<sup>42</sup> Закон за здравствено осигурување (Сл. весник бр. 25/2000...бр. 275/19 )

1.Одлука на Уставен суд (Сл. весник 30 од 2001) 2. Одлука на Уставен суд (Сл. весник 48 од 2001) 3. Одлука на Уставен суд (Сл. весник 60 од 2006) 4. Одлука 60/2006) 5. Одлука на Уставен суд (Сл. весник 88 од 2007) 6.Одлука на Уставен суд (Сл. весник 88 од 2007) 7.Одлука на Уставен суд (Сл. весник 106 од 2007) 8.Одлука на Уставен суд (Сл. весник 45 од 2009) 9.Одлука на Уставен суд (Сл. весник 14 од 2010) 10.Одлука на Уставен суд (Сл. весник 14 од 20)

<sup>43</sup> У-4.бр.294/2017 Согласно чл.12 од Хашката конвенција за граѓанско-правните аспекти на меѓународно грабнување на деца, доколку дете е незаконски дислоцирано или задржано во смисла на чл. 3, а датумот на почетокот на постапката пред судски или административен орган на договорната страна каде што се наоѓа детето е период од истекот на помалку од 1 год од датумот на незаконското одведување или задржување, односниот орган наредува итно враќање на детето. Родителите и детето се странски државјани но детето е со престој во РМ - Законот за семејство и Закон за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија” бр. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18,104/19)

<sup>44</sup> Пресуда на Митови против РМ 16.04.2015 (Жалба бр.53565/13), е завршена во Управен суд со спојување на тужбата на Митови (дедо и баба) и родителот Пресуда У4 бр.241/17 и У4 бр.300/17 правосилен Уж2 бр.636/19 - 06.03.2020, правен основ - посвојување Пресуда правосилнаУ4 бр.1068/15, основ старателство правосилен У4 бр.1386/16,правен основ -старателство, правосилна пресуда на Управен суд У4 бр.730/18 потврдена со Пресуда на Виш управен суд Уж2 бр.666/19

<sup>45</sup> Пресуди на Европскиот суд за Член 8 од ЕЧКП, CASE OF M.R. AND D.R. v. UKRAINE (Application no. 63551/13) 22/05/18, final 22/08/18, CASE OF JANSEN v. NORWAY (Application no. 2822/16)06/09/18, CASE OF MURUZHEVA v. RUSSIA (Application no.62526/15) 15/05/18 final 15/08/18

и во комисиите формирани од страна на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување<sup>46</sup>, како и во Комисиите на Фондот за здравствено осигурување што се должни да дадат експертско мислење за дијагнозата на болеста, стадиумот на болестите и проекција на дијагностицирање на болеста, а често во пракса се впуштаат во правни толкувања на материјалниот закон дали барателите имаат или не право на користење и остварување на определено лекување, што е надлежност на одговорното или овластеното лице во управната постапка.

Во судската пракса, согласно правната природа на управниот акт што е предмет на тужбеното барање, се среќаваат повеќе управни спорови што сега таксативно се наборени во член 3 од Закон за управни спорови.

1. законитоста на конечните поединечни управни акти кои директно влијаат на правниот статус на тужителот, односно со кои се решава за правата<sup>47</sup>, обврските<sup>48</sup> и правните интереси<sup>49</sup> 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<sup>50</sup>),
3. законитоста на актите на јавните органи донесени во прекршочна постапка<sup>51</sup>,
4. законитоста на конечните поединечни акти донесени во изборна постапка<sup>52</sup>, при што се применуваат одредбите

<sup>46</sup> Предмет „Метастаза“ Злосторничко здружување 394 став 1 од КЗ од лекари специјалисти, членови на комисији на ПИОМ и службени лица во ПИО кои преку продолжено кривично дело Злоупотреба на службената положба и овластување од чл.353 ст.5 в.в. ст.1 в.в. со чл.45 од КЗ сторија штета на средствата од буџетот на РМ, Кок 39/10 од 22.10.2012 година, потврден со Кокж 24/13 од 24.09.2013 година

<sup>47</sup> У4 бр.706/18 тужбеното барање на тужителот - раселено лице е уважено

<sup>48</sup> У4 бр.596/16 тужбено барање за еднократен отпис на долговите е уважено

<sup>49</sup> У4 бр.816/19 тужителот е лицето кое има правен интерес оти ги надоместил трошоците за лекување во странство

<sup>50</sup> У4 бр.137/18 тужбено барање за молчење на администрација е уважено

<sup>51</sup> УРП бр.80/18

<sup>52</sup> Правосилни пресуди за Изборно право донесени согласно Новиот закон за управни спорови, УПР бр. 29/20, УРП,30/20, УРП 32/20,УРП 33/20, УРП бр.58/20,УРП бр.78/20,УРП бр.88/20, УРП бр.108/20, УРП бр.116/20, УРП бр.166/20,УРП бр.195/20, УРП бр.200/20,УРП бр.204/20 Изборен законик (Сл. весник на Република Македонија“ бр.40/2006, бр.136/2008, бр.148/2008, бр.155/2008, бр.63/2008, бр.44/2011, бр.51/2011, бр.142/2012, бр.31/2013, бр.34/2013, бр.196/2015, бр.35/2016, бр.97/2016 и бр.99/2016, бр.136/2016, бр.142/2016, бр.67/2017, бр.125/2017, бр.35/2018, бр.99/2018, бр.140/2018, бр.208/2018, бр.27/2019, 98/2019 и 42/2020)

- на 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 на носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа<sup>53</sup>, 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 на редовно правно средство<sup>54</sup> и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка,
  7. судир на надлежностите<sup>55</sup> 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 законите не е предвидена поинаква судска заштита.
  8. споровите кои произлегуваат од постапката за склучувањето на управните договори<sup>56</sup>.
  9. законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган<sup>57</sup> кој одлучувал согласно слободна оценка – дискреционото право,
  10. законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти<sup>58</sup> или нивно пропуштање.

Судијата на Врховен суд на Р. Црна Гора, Сретен Ивановиќ, како практичар од аспект на теориското проучување, има направено

<sup>53</sup> У4 бр.720/18 и У4 бр. 721/18 разрешување на економски директор ЈЗУ Универзитетски клиника од Министер за здравство согласно член 111 од Закон за здравствена заштита, спроведена постапка согласно закон и постапка со согласност на синдикалната организација, врз основа на финансиска документација, тужбеното барање е одбиено како неосновано

<sup>54</sup> У5 бр.8/15 тужбено барање за бесплатна правна помош се уважува

<sup>55</sup> Урп.бр.80/18

<sup>56</sup> Пресуда на Управен суд У-5 бр.834/2015 и Решение за времена мерка У-5 бр.835/2015 од 06.07.2015

<sup>57</sup> УСПИ бр.5/2017 и УСПИ бр.6/2017 потврден со УСПИЖ бр.2/2017.

<sup>58</sup> У4 бр.294/19 тужбеното барање е уважено

поделба на управните спорови на: спор за законитост, спор за полна јурисдикција, спор за надомест на штета, објективен управен спор и субјективен управен спор<sup>59</sup>.

Со новиот Закон за општа управна постапка се изоставува и проблемот на тоа дали определено решение е управен акт или само реален акт, од причина што сега постојат правила кои се почитуваат кога станува збор за управни дејствија, реални акти и известувања<sup>60</sup>. Судот при приемот на тужбата е должен да ја испита активната легитимација на тужителот. Процесната способност (Чл.71-75 ЗПП) одговара на правната способност да се биде носител на права и обврски ја стекнува физичко лице со полни 18 години на старост или доколку со 16 години лицето стапи во брак, а пак за правни лица дејствијата ги превземаат законските застапници одговорно лице во правното лице. Но, активна легитимација за поднесување на тужба може да има и на лице на кое со донесениот управен акт, при решавање на постапка на друго лице, му се задира во правата, обврските и интересите. Поради тоа, законот предвидува дека тужител може да биде заинтересирано лице кое е должно да го докаже правниот интерес за поведување управен спор.

1. У4 бр. 48/17 согласно член 3 и 13 од Закон за управни спорови, родителот е заинтересирано лице во постапки со правен основ - видување на дете согласно Закон за семејство (тужбеното барање е уважено).
2. У4 бр. 866/18 во спор за лекување во странство, правен интерес има носителот на осигурување и оној кој ги плаќа трошоците за лекување (тужбеното барање е уважено).
3. У 1 бр. 385/15 тужителот согласно член 238 од Законот за катастар на недвижностите во врска со член 3 став 1 од Законот за управните спорови, има правен интерес за поднесување на тужбата за бришење на запишаното право (запишаното стварно право) од катастарот на недвижности (мериторна одлука).

Од друга страна, пак, како заинтересирани тужители, имаат право да поведат управен спор правни лица кои во постапка за

<sup>59</sup> Ivanović, S., Primjena Zakona o opstem upravnom postupku i Zakon za upravnom sporu-sa sudskom praksom i registar pojmov, Podgorica, 2008

<sup>60</sup> Член 14, чл.104, Закон за општа управна постапка (Сл. весник бр.124/15, Одлука на Уставен суд на РМ У.бр.94/2017-1 од 28.03.2018 год., со која се укинува член 77 став 2 од Закон за општа управна постапка)



надавање, јавни набавки, конкуренција, концесија<sup>61</sup>, приватно јавно партнерство учествувале во постапките, но не биле избрани за склучување на управен договор. Споровите за управните договори се утврдени со Закон за управни спорови од 2006 година<sup>62</sup>, но во пракса ниту сега не се во корелација со новиот концепт на Законот за општа управна постапка<sup>63</sup> и уште голем број од нив се решаваат пред редовните судови, така што во оваа сфера постои целосна невоедначеност во примената на правото. Поради тоа нужна е измената на голем број на материјални закони<sup>64</sup> каде што ќе се предвиди надлежноста на Управниот суд. Во судската пракса, како активно легитимен за поднесување на тужба не се прифаќа јавниот орган пред кој се води управната работа и кој во принцип е првостепен орган<sup>65</sup> (договорен орган согласно Закон за јавни набавки). Управни спорови поведуваат јавни органи против друг јавен орган, на пример, Управата за јавни приходи против Агенцијата за недвижност што отвораше правна дилема кој од страните во спорот ќе биде застапуван преку Државното правобранителство. Вишиот управен суд<sup>66</sup>, по однос на стариот Закон за управни спорови, имаше заземено став дека во жалбената постапка органите на управата не може самостојно да се застапуваат, туку единствено преку Државното правобранителство. Оттаму и поради сложеноста во постапувањата и одложувањето на жалбените постапки, новиот Закон за управни спорови не предвидува обврска за јавните органи да бидат застапувани преку Државното правобранителство.

<sup>61</sup> Управниот суд е надлежен за договори за концесија, но не во целост од причина што за раскинување на договорот е определена надлежност на редовниот суд во самите договори.

<sup>62</sup> Закон за управни спорови (Службен весник на РМ бр.62/2006 и бр.150/10)

<sup>63</sup> Закон за општа управна постапка (Сл. весник бр.124/15, Одлука на Уставен суд на РМ У.бр.94/2017-1 од 28.03.2018 год., со која се укинува член 77 став 2 од Закон за општа управна постапка)

<sup>64</sup> Член 74 од Закон за здравствено осигурување, облигационите односи помеѓу фондот и јавните и приватните здравствени установи, предвидува надлежност на редовните судови.

<sup>65</sup> У5 бр.1032/14 договорениот орган во спор за јавна набавка не може да биде тужител, тужбата е отфрлена. Истиот став го има и Вишиот управен суд, мериторно Решение УЖ-Збр.461/18 од 4.06.2018

<sup>66</sup> Законот за изменување и дополнување на Законот за здравственото осигурување објавен во „Службен весник на РСМ“ бр. 275 од 27.12.2019 година, кој стапи во сила од 04.01.2020 година, се изврши усогласување на категориите на осигурени лица со новите прописи од областа на социјалната заштита

Со новиот Закон за прекршоци, како *lex specialis*, ја проширува активната легитимација за тужители и на подносителот на прекршочното барање<sup>67</sup>.

## 2.2.1 Правен интерес за поништување на упис во Централниот регистар на РСМ

Со Законот за едношалтерскиот систем и водење на трговскиот регистар и регистар на други правни лица (Сл. весник на РСМ бр.84/05 ...98/19 ) жалбената постапка е уредена со член 44 каде што е предвидено дека против решението за упис е дозволена жалба. По жалбата против првостепеното решение (заклучок), надлежност има второстепен орган, Комисијата за жалби. Жалбата се поднесува во рок од 15 дена од денот на приемот на решението во писмена форма, односно од денот на неговото објавување на веб-страницата на Централниот регистар на Република Северна Македонија кога истото е доставено во електронска форма. Подносителот на жалбата не може да се повикува на податоци коишто не ги внел во пријавата за упис и на прилози коишто не ги доставил.

Со измени на законот во 2015 година (Сл. весник на РМ бр. 97/15) се напушти решението единствено подносителот на барањето за упис да има право на жалба, со образложение дека целта помеѓу останатото е да се прецизира правото на жалба против решението за упис. Но, праксата креирана од јавните органи Централниот регистар и Комисијата за жалби ја отвора дилемата дали се нарушува правната сигурност доколку се остава дискреционо право на Централниот регистар и Комисијата за жалби да проценат и одлучат (во секоја правна работа, односно од случај во случај) дали едно лице е овластено да биде подносител на жалба иако лицето кое не е „странка“ во одредена управна постапка мора да го докаже правниот интерес за да се смета за овластен подносител на жалба. Законот за општата управна постапка е јасен кога го определува поимот странка под кој се подразбира секое физичко или правно лице, по чие барање е поведена управната постапка, против кое е поведена управната

<sup>67</sup> Чл. 68 ст.5 од Закон за прекршоци Тужба може да поднесе физичко или правно лице на кое му била изречена прекршочна санкција, неговиот законски застапник, бранителот, оштетениот и неговиот застапник, сопственикот на одземените предмети во прекршочната постапка и подносителот на барањето за поведување на прекршочната постапка (Службен весник на РСМ бр.96/19)

постапка, кое е вклучено во постапка поведена по службена должност, или кое заради заштита на своите права или правни интереси има право да учествува во управната постапка. Во таа насока е и сентенцијата на Вишиот управен суд според која е предвидено дека не може да се одлучува по тужба на тужител кој не може да биде странка во постапката пред Управен суд, со оглед што со управниот акт предмет на управниот спор не се засега во правото на тужителот, ниту на истиот му се наметнува некаква обврска. Поради тоа, во областа на пазарот на капитал и работењето на акционерските друштва треба да се внимава да не се нарушува правната сигурност, и својството на овластено лице за поднесување на жалба против решение за упис да не му се признава на акционер кој не е (ниту бил) странка во постапката за упис пред Централниот регистар, ниту пак бил странка во посебна управна постапка која пред уписот ја водело акционерското друштво пред некој орган.

## 2.2.2 Задолжителни елементи на тужба

Задолжителни елементи на тужбата<sup>68</sup> се: 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 е-пошта и контакт телефон на тужителот; 3) Назив на тужениот; 4) Наведување на оспорениот акт, односно управен договор или опис на бараното дејствие (оригиналот или заверениот препис од оспорениот акт, управниот договор или доказ за постоење на актот, или доказите за непостапување со поднесување на барањето треба да бидат приложени кон тужбата); 5) Вредноста на предметот на спорот; 6) Тужбено барање; 7) Обем во кој се оспорува поединечниот управен акт, дејствието или управниот договор (целосно или делумно); 8) Причини за поднесување на тужбата во врска со главната работа и споредните барања (враќање на предмет или надомест на штета, или висината на претрпената штета); 9) Факти и докази на кои е засновано тужбеното барање; 10) Потпис на тужителот; 11) Доказ за платена судска такса.

Тужбата и прилозите се поднесуваат во најмалку три примероци.

Согласно стариот и новиот закон за управните спорови, доколку Судот прими тужба што не ги содржи задолжителните елементи

<sup>68</sup> Чл.25 од Закон за управни спорови

од член 25 став (1) од овој закон или е нејасна <sup>69</sup>, Судот со писмо за уредување на тужба ќе побара од тужителот да ги отстрани таквите недостатоци во одреден временски рок и тужителот ќе биде опоменат за последиците од непостапување по напатствијата дека тужбата ќе се отфрли.

## 2.3 Одлуки во управниот спор

Во законот покрај стандардните одлуки: решение и пресуда е предвиден и нов институт - модел одлука.

### 2.3.1 Решение

Решение во управен спор е одлука со која се одлучува за процесните дејствија во постапката по тужба. Согласно Законот за управни спорови, Судот одлучува со решение во следните случаи кога:

1. Тужбата се отфрла

- како неуредна<sup>70</sup> чл. 31 ако нема елементи од чл. 25 од ЗУС
- како ненавремена<sup>71</sup> чл. 27 од ЗУС в. в 32.ст. 1.т. 1
- тужбата нема услови за молчење на администрација чл. 32 ст. 1т.1
- тужителот не го докажал правниот интерес чл. 32 ст. 1 т. 2
- тужителот можел да изјави жалба<sup>72</sup> чл. 32 ст. 1 т. 3
- тужителот има право на друга судска постапка чл. 6 во в. в ч. 32 ст 1 т.4
- актот што се оспорува не е управен акт чл. 32 ст. 1.т5
- правосилна одлука донесена во управен спор за истата работа чл. 32.ст. 1.т. 6

2. Решение за временна мерка - член 29

3. Се запира постапката по тужба<sup>73</sup>(чл. 48, чл. 49 чл. 68 ст. 4

<sup>69</sup> Чл.31 од ЗУС

<sup>70</sup> У5 бр.669/2014

<sup>71</sup> УПР бр.3522/2014

<sup>72</sup> У5 бр.669/2014

<sup>73</sup> У4 бр.322/19

- суд. порамнување ЗУС)
4. Прекин на постапка поради претходно прашање (чл. 44-47 од ЗУС)
  5. Прекин на постапка поради модел одлука (чл. 49 од ЗУС)
  6. Судири во надлежност на Управен суд чл. 3 ст. 1 т. 7 и Врховен суд чл. 15 ст. 3
  7. Решение за враќање предмети чл. 5 и чл. 61
  8. Решение за процесни дејствија на јавна расправа член 39
  9. Решение за отфрлање на жалба<sup>74</sup> чл. 72 и чл. 75
  10. Решение за исправка согласно Закон за парнична постапка<sup>75</sup>
  11. Решение за парична казна чл. 36 ст. 2, чл. 57, чл. 60 ст. 7, чл. 88 ст. 3
  12. Решение за трошоци<sup>76</sup> чл. 86

### 2.3.2 Тужба и тужбено барање – петитум

Согласно член 34 од Законот за управните спорови, во тужбата и одговорот на тужба, странките изнесуваат факти на кои ги засноваат нивните барања, предлагаат докази за утврдување на тие факти и се произнесуваат во однос на наводите и доказите предложени од другите странки. Најчесто во тужбата се истакнуваат: повреда на правила на постапка, погрешно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјално право.

Судската пракса на Европскиот суд за човекови права за член 6 од Конвенцијата, еднаквост на оружјата, упатува почитување и примена во секоја постапка, па така и во управна постапка пред јавен орган. Поради тоа, по Одлука на Судот во Стразбур<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Виш управен суд со УРПЖ бр.3/2020 жалба ја отфрла како недозволена согласно Изборен законик

<sup>75</sup> Закон за парничната постапка (Службен весник на РМ бр. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10, 124/15).

<sup>76</sup> Трошоците се определуваат согласно Правилата на парнична постапка и Адвокатска комора на РСМ за новиот Закон за управни спорови, новиот Закон за бесплатна правна помош и Закон за заштита на деца има предвидено тарифник за награда и за надоместок со Одлука за измена и дополнување на тарифата за награда и надоместок на трошоците за работа на адвокатите бр.02-1309/3 од 05.12.2019 година

<sup>77</sup> Taseva Petrovska V Republic of Macedonia 73759/14 конечна Пресуда на Европскиот суд за повреда на член 6 ст.1 од Конвенцијата за човекови права и слободи од 11.01.2018 година

за задолжителна примена во управна постапка започна да се применува и во управните спорови, а се имплементираше како одредба во новиот закон (член 33). Инаку, до објавување на Одлуката, во пракса се почитуваше особено кај управните спорови во кои покрај тужителот и тужениот, има и заинтересирано лице.

Тужбата согласно член 33 став 1 се доставува на одговор до: тужен орган и доколку има во спор и до заинтересирано лице. Потоа, доколку со списите се достави одговорот на тужба, примерок се доставува до тужителот и до заинтересирано лице со цел да се изјаснат без да се утврди рок, па во пракса судот самиот го определува, во зависност од сложеноста на предметот, или пак доколку станува збор за итни предмети определени со материјален закон или станува збор за одговор во однос на времена мерка. Доколку пак по однос на содржината, тужителот или заинтересираното лице достави поднесок, истиот повторно се доставува на тужениот орган.

Судот одлучува во границите на тужбеното барање, но не е врзан со причините на тужбата. На причините за ништовност на управниот акт, Судот внимава по службена должност (чл. 35 ст. 1и ст. 2). Судот одлучува врз основа на сопствено убедување и оцена на правните и фактичките прашања. Во случаи кога Судот се впушта во одлучување по тужбеното барање, со пресудата може да го уважи, односно усвои или да го одбие како неосновано.

### 2.3.3 Времена мерка

Тужбата, по правило, не го одлага извршувањето на актот против кој е поднесена, но има закони<sup>78</sup> каде што тоа децидно е наведено и во тие случаи, извршувањето на актот е одложено сè додека не се реши правосилно управниот спор. Покрај тужбата, тужителот може да поднесе и барање за времена мерка со цел да се одложи извршувањето на актот со докази дека би му се нанело штета која тешко би можела да се поправи, а одлагањето на извршувањето не му е спротивно на јавниот интерес, како и

<sup>78</sup> Чл. 43 ст. 2 и ст. 3 и чл. 49 ст. 2 и ст. 3 тужбата го одлага извршувањето на решението, постапката пред надлежниот суд е итна во постапка по барање за азил но согласно чл. 57 ст. 5 и ст. 6 во спор за одземање на патна исправа и член 65 ст. 3 и ст.4 во спор за ограничување на слободата на движење тужбата не го одлага извршување согласно Законот за меѓународна и привремена заштита (Сл. весник на РМ бр.64/18) Чл.68 ст. 6 од Закон за прекршоци (Сл. весник на РСМ бр. 96/19) тужбата го одлага извршувањето

дека со одлагањето не би се нанела поголема ненадоместлива штета на спротивната странка. По секое барање за одлагање на извршување на оспорениот акт, судот донесува решение најдоцна во рок од седум дена од приемот на барањето. Судот може да го уважи барањето, да го одложи извршувањето или да го одбие барањето. (член 28).

Судот во многу малку случаи издал времена мерка и тоа за да се избегне сериозна и неотстранлива штета<sup>79</sup>. Судот одлучува во совет во рок од седум дена<sup>80</sup> од приемот на барањето со решение. Во делот на одредби за времените мерки не е децидно наведено дека треба да се одржи јавна расправа по барањето, но согласно чл. 38 став 3 кога Судот одлучува со решение, не е обврзан да одржи расправа, освен кога решава за времена мерка (УЖВМ 23/20,24/20,25/20, 26/20) . Судот ќе го одложи извршувањето на оспорениот акт до донесувањето на правосилна одлука, доколку со извршувањето на актот би му се причинила штета на тужителот која тешко може да се надомести, но треба да постои согласност со начелото на пропорционалност, да го земе предвид јавниот интерес, како и интересот на тужителот и заинтересираните лица. Тужителот може да бара и донесување на времени мерки за времено регулирање на состојбата во врска со спорниот правен однос, доколку се докаже веројатноста за таквата потреба, особено во постојните правни односи. Судот може да го услови донесувањето на времената мерка со давање гаранција за штетата доколку настане за спротивната страна. По приемот на решението, странката има право да поднесе жалба до Вишиот управен суд во рок од три дена, кој пак одлучува по жалбата во рок не подолг од 15 дена од денот на нејзиниот прием (чл. 29).

<sup>79</sup> Мериторно одлучена пресуда за јавна набавка уважено тужбено барање и со Решение за времена мерка не се дозволува склучување на договор за јавна набавка У-5 бр.834/2015 У-5 бр.835/2015 од 06.07.2015 година, Новиот закон за јавни набавки предвидува Судот да одлучува по тужбите во спор со полна јурисдикција

<sup>80</sup> Управниот суд согласно новиот Закон за управни спорови има применo само во првиот месец од примена на законот над 30 Барања за времени мерки вкупно за сите специјализирани оддели но имајќи предвид дека се уште тие одлуки не се правосилни не можат да бидат предмет на елаборација.

## 2.3.4 Доказна постапка

Во доказната постапка, Судот одлучува во спорот врз основа на слободна оценка на доказите. Во управната пракса генерално е прифатен ставот дека во управен спор се земаат предвид само факти и докази кои се ценети во управната постапка, а се дозволува изведување на нови факти и докази само ако учесниците во спорот биле оправдано спречени да ги предложат претходно (чл. 35 ст. 6). Имено, законот не предвидува подготвително рочиште, но Судот самостојно во текот на примената на новиот законот ќе ја изгради праксата, но пред сè, треба да ги изведува доказите во согласност со правилата на парнична постапка (чл. 35 ст. 8).

## 2.3.5 Модел одлука

Со цел ефикасно да одлучува во управните спорови и да се актуализира примената на судската пракса по примерот на Р. Словенија се вовеле институтот модел одлука<sup>81</sup> предвиден во член 49 од Законот за управни спорови. Судот, во случај да има повеќе од 20 тужби за поништување на управни акти во кои правата или обврските се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и иста правна основа, по добивањето на одговори по тужбите има можност да спроведе модел постапка<sup>82</sup>, на начин што ќе одлучи по првозаведената од тие тужби, а останатите постапки да ги прекине, сè до правосилното завршување на првиот управен спор. Во модел одлуката задолжително се образлагаат причините поради кои истата се донесува.

## 2.4. Пресуда во спор на полна јурисдикција

За да се надмине една од поголемите слабости, во управната пракса се воведуваат определени новини со цел позачестено да се одржуваат јавни расправи<sup>83</sup> и да се одлучува во спор со полна

<sup>81</sup> Zakon o upravnom sporu-ZUS -1 (Uradni list RS st.105/06-12.10.2016 godina

<sup>82</sup> Во тужбите со правен основ повисок месечен износ на старосна пензија на носителите на највисок износ на семејна пензија, при одлучувањето се примени еднакво за сите чл.230 од ЗПИО и претставува пример кога се исполнети условите за модел одлука согласно чл.49 од ЗУС

<sup>83</sup> Во период од 25.05.2020 до 31.07.2020 година во Управен суд се одржани 191 јавна расправа за управните спорови за изборните права, управните спорови против ДКСК и времени мерки.



јурисдикција<sup>84</sup>. Согласно досегашната судска пракса и новиот член 60 став 1 од Законот за управни спорови, со пресудата во спор на полна јурисдикција се поништува оспорениот управен акт и Судот ја решава управната работа, односно правосилната пресуда во целост го заменува поништениот оспорен акт<sup>85</sup>. Исто така, Судот, доколку најде дека органот не го донел поединечниот акт во утврдениот рок, го усвојува тужбеното барање и ја решава управната работа (член 60 став 2 од Законот за управните работи)<sup>86</sup>.

Но, согласно новиот Законот за управни спорови, прифатена е и веќе воспоставената судска пракса, кога може со пресудата само да се поништи оспореното решение и предметот да се врати на повторно одлучување, во три исклучителни ситуации.

Првата, кога тужениот орган решавал по слободна оцена.

Втората, кога во определени случаи судот не може да одлучи во полна јурисдикција и во целост да ја презеде улогата на надлежниот тужен орган од причина што природата на работата тоа не го дозволува<sup>87</sup> (во определени случаи судот не е надлежен да дава специфични одобренија и наоди врз основа на кои се признава определено право на тужителите).

Третиот исклучок е во случаите кога неправилно и нецелосно е утврдена фактичката состојба. Во пресудите, Судот треба да го задолжи тужениот орган поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста<sup>88</sup> и притоа да му укаже на тужениот орган дека е врзан за правното мислење.

Во новиот Закон за управни спорови задолжително е предвидено дека во случај судот да постапува по вторпат по изјавена тужба од ист тужител за иста управна работа за која веќе е постапувано

<sup>84</sup> Член 60 став 1 и 2 од Закон за управните спорови (Службен весник на РСМ бр.96/19)

<sup>85</sup> Пресуди мериторни правен основ за бришење на запишаното во катастарот на недвижностите У1 бр.385/15, основ денационализација У2 бр. 426/15, У2 бр.325/13 и 375/13, У4 бр.975/17 право на надоместок на лекови, У-4 бр.186/18, У-4 бр.414 /2017 паричен надоместок за извршени здравствено услуги, У4 бр.481/17 право на социјална парична помош, правосилна пресуда за право на азил У6 бр.786/2016 постапката се запира, УПР бр.3472/2014 прекршок од областа на труд

<sup>86</sup> Непостапено во исполнување на пресуда, со Уи.бр.83/2012 се одлучува по барањето за огласување на решението од областа на катастарот, за ништовно, се одбива како неосновано.

<sup>87</sup> Член 60 став 3 од Закон за управните спорови (Службен Весник на РСМ бр.96/19), у-4 бр. 414 /2017 паричен надоместок за извршени здравствено услуги

<sup>88</sup> У-1 бр.644/14

и веќе имал пресуда со која предметот е вратен на повторно решавање пред првостепениот орган, во тој случај Судот е должен самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт (чл. 60 став 6 од Законот за управни спорови)<sup>89</sup>. Пред донесување на одлуката, Судот треба да има предвид дека при одлучувањето е должен да ги применува ставовите изразени во конечни пресуди на Европскиот суд за човекови права, согласно чл. 18 ст. 6 од Закон за судовите.

## 2.4.1 Изработка на пресуда

При изработка на пресудите треба да се задржи задолжителната номотехничка структура во изработката на пресуда: вовед, изрека и образложение, а на крајот правна поука за редовен правен лек. Воведот има таксативни елементи, а пак изреката задолжително мора да е јасна и недвосмислена и се разликува во зависност од тоа како се одлучило по однос на тужбеното барање, но мора да се однесува за сите барања истакнати во тужбата.

Образложението започнува со податоци за првостепено и оспорено решение и се наведуваат тужбените наводи и петитумот на тужбено барање. Потоа, се наведува одговорот на тужба доставен од тужен орган, а доколку во управниот спор има и заинтересирано лице се наведува дека се доставува тужбата на одговор и на заинтересирано лице и дали е доставен одговор до Судот. Во продолжение се наведува дали Судот одржал јавна расправа, кој присуствувал на истата и по изведените докази која е одлуката на Судот по однос на тужбата. Притоа се цитираат одредбите врз основа на кои се темели пресудата а потоа се констатира фактичка состојба преку хронологија на процесните дејствија во управната работа и се оценува дали има правилна примена на процесните одредби и примена на материјалното право. Во образложението се истакнуваат релевантни факти и докази врз основа на кои се темели фактичката состојба и се одлучувачки за правилна примена на материјалното право сублимирано во правно мислење на Судот, а потоа се коментираат докази и факти кои не се сметаат за прифатливи по предметното

<sup>89</sup> Правосилни пресуди во полна јурисдикција У4 бр.283/17 право на надоместок на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство, У4 бр.816/19 лекување во странство

тужбено барање. Врз основа на сето ова, резултира одлуката на Судот по тужбеното барање, која треба да биде напишана јасно и разбирливо. Имено, доколку се уважува тужбеното барање и се поништува оспореното решение, треба да му се дадат насоки на тужениот орган како да постапува при повторно одлучување. Во спорот во кој се одлучува со полна јурисдикција, Судот го изработува диспозитивот со извршен наслов и секој став од истиот правно го аргументира во образложението.

Со цел да ја поткрепи својата одлука и да ја истакне важноста на еднаквата примена на правото и добрите практики, како илустрација на крајот од образложението, Судот може да наведе правосилни пресуди од националната и европската судска пракса за истата правна работа.

## 2.4.2. Одлука за одземени предмети и надомест на штета

Во петитумот на тужбите може да има и предлог за враќање на ствари и надомест на штета настанати со извршување на оспорениот акт (член 61). Во пракса, Управниот суд има одлучено за враќање на предметите, но само во прекршочните постапки кога се исполнети условите за апсолутна застареност на прекршочната постапка<sup>90</sup>. Во однос на овие одлуки, Управниот и Вишиот управен суд имаа спротивни правни мислења. Неспорно е дека ниту во управната постапка, ниту во прекршочната постапка, стварите не се одземени од страна на Управниот суд, туку од страна на државните органи, Царинската управа, Министерство за внатрешни работи. Меѓутоа, Управниот суд зазема правно мислење во случај на застарување на прекршочното барање да донесе и одлука по предлог за враќање на стварите. Ставот кој го застапуваше Вишиот Управен суд е дека прекршочниот орган, поточно подносителот на прекршочното барање кој ги одземал стварите е должен да одлучи по предлогот за враќањето на предметите. Во врска со ова правно прашање, погоре е споменат заклучокот на Општа седница на Врховен суд декември 2015

<sup>90</sup> Naskovska, E., The New LAW ON MISDEMEANOURS – Efficient Judicial Protection, 6th International Scientific Conference Social Change in The Global World, Goce Delcev Univerzity, Stip, RNMacedonia, 2020

година<sup>91</sup>, со образложение дека надлежен да донесе одлуката за одземените предмети е оној кај кого се списите на предметот и кој одлучува мериторно по предметот. Исто така, во случај Судот да пропуштил да одлучи, тоа треба да го стори со дополнителна одлука член 7-а во врска со 328 од Закон за парнична постапка за враќање на предмети и ствари. Во однос на барањето за надомест на штета кои се одлучуваат согласно правилата на Закон за облигациони односи, поцелисходно е странките да се упатат пред редовните судови.

## 2.5. Институт парично казнување

Новиот институт парично казнување е механизам за дисциплинирање на јавните органи, и е предвиден со цел да се заштитат главните обележја на управниот спор. Примената на институтот се воведува со цел да се намали неодговорното и несовесното однесување на јавните органи во текот на постапката, како и за генерална превенција врз сите носители на јавни функции и овластени лица во јавните органи, а сè со цел ефикасна заштита на правата на странките.

Преку споредбена анализа на законодавствата во земјите од Европска Унија и од земјите од регионот<sup>92</sup>, се заклучува дека овој институт иако е предвиден во законите за управни спорови, во пракса не се применува. Решенијата за парично казнување подлежат и на уставна контрола<sup>93</sup> по однос на заштита на правото за слобода на изразување на мислата<sup>94</sup>.

Со новиот Закон за управни спорови е предвидено изрекување на парична казна во управен спор, во четири можни правни ситуации:

1. Во управниот спор јавниот орган не ги доставува бараните списи на предметот<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> УПР.3889/2012 Дополнителна пресуда со кое по предлог на прекршочен орган царинска управа не се враќаат предметите од причина што во конкретен случај станува збор за специјално изработена маса за нелегални игри на среќа.

<sup>92</sup> Ковачевиќ, А., Парично казнување во управен спор, советник во Управен суд на Република Србија, Билтен на Управен суд на Р. Србија, 2018 (практичен реферат за примена на парично казнување)

<sup>93</sup> Одлука на Уставен суд на РСМ У.бр.57/2019 од 29.05.2019 година.

<sup>94</sup> Насковска, Е., Казненоправни аспекти од член 10 на Европската конвенција за човекови права и слободи, Просветно дело, Скопје, 2013

<sup>95</sup> Член 36 став 2 во врска со став 1 од Закон за управните спорови (Службен весник на РСМ бр. 96/19)

2. Заштита на редот и дисциплината во постапувањето на секој учесник во управниот спор<sup>96</sup>.
3. Заштита од активно непочитување на правното мислење во судски одлуки<sup>97</sup>.
4. Заштита од пасивно непостапување по судска одлука<sup>98</sup>.

Врз основа на наведеното, може да се заклучи дека целта на казнувањето е да се извршат обврските пропишани со Законот за управните спорови и материјалното право. Со Законот за управните спорови е пропишано за сите четири ситуации доколку раководниот орган не ја врши својата обврска ни по паричното казнување, Судот да може повторно да му изрече пропишана парична казна. Притоа може да се има предвид дека со законот не е пропишана границата на паричното казнување, па може да се заклучи дека паричното казнување може да се повтори повеќе пати сè до извршувањето на обврската од раководителот.

## 2.6 Извршување на одлуки

Одлуките донесени во управен спор се извршуваат согласно со прописите од областа на извршување<sup>99</sup>. Пресудата е извршна од моментот на достава на странката<sup>100</sup>, освен кога со пресудата не е утврден друг рок. Решението е извршно веднаш по неговото објавување или доставување на странката. Извршувањето на парични обврски утврдени во решението се спроведува согласно Законот за извршување.

<sup>96</sup> член 57 од Закон за управните спорови (Службен весник на РСМ бр. 96/19)

<sup>97</sup> Чл.60 став 7 в.в. став 5 од ЗУС, судот по предлог на тужителот или по службена должност, на одговорно или овл. лице, ќе му изрече парична казна во износ од 20 % од месечната плата на лице.

<sup>98</sup> Чл. 88 ст. 3 в.в. став 2 од Закон за управни спорови, поради непочитување на рокот, Судот може да изрече парична казна - износ до 20 % од месечна плата на овластено/одговорното лице во јавниот орган

<sup>99</sup> Закон за извршување (Сл. весник бр.72/16,142/16,233/18 и 14/20) Одлуки на Уставен суд У бр.143/15 од 29.11.2017, (Сл. весник бр.178/17), У бр.135/16 од 29.01.2018 (Сл. весник 26/18), У бр.94/19 од 12.05.2020

<sup>100</sup> Член 87, чл.88 и чл.89 од закон за управни спорови( Службен весник на РСМ бр.96/2019)

## 2.7. Спор за оцена на законитоста и границите на дискреционо овластување на јавен орган (незаконито дејствие)

Законодавецот има предвидено управен спор против дејствијата на јавен орган, односно на носителот на функција кога постапува врз основа на дискреционите овластувања. Со новиот закон е исклучена надлежноста на Врховниот суд<sup>101</sup> на РСМ во постапка по жалба што беше регулирана по стариот закон како предлог за заштита од незаконито дејствие (чл. 57-63). Освен оваа заштита во управен спор, одговорност е предвидена и за јавен орган доколку излегува од границите на овластувањето во прекршочна<sup>102</sup> или кривична<sup>103</sup> постапка. Во новиот закон нема посебни одредби за овој спор, но најверојатно судот за процесните дејствија ќе се служи со добрата практика воспоставена со стариот закон. Во однос на барањата за заштита на слободи и права на граѓаните надлежен е Уставниот суд на РСМ<sup>104</sup>, согласно член 110 став 3 од Уставот на РСМ, но сè уште не е диференцирана разликата со предлогот за заштита од незаконито дејствие, кој сега е преформулиран како управен спор за заштита од дејствие врз основа на дискрециони овластувања (чл. 3 ст. 1 т. 10).

## 2.8 Правни лекови

Редовниот правен лек жалба, според новиот закон во споредба со стариот закон, има повеќе одредби за процесните дејствија на жалбената постапка од член 70-81. Второстепениот суд во досегашната пракса ја применуваше упатувачката одредба од чл. 8-а од ЗУС за примена на Закон за парнична постапка.

<sup>101</sup> УСПИ бр.49/18 потврден со УСПИЖ бр. 25/18

<sup>102</sup> Чл.13 од Закон за прекршоци Службеното лице во јавен орган е одговорно ако прекршокот го извршило во рамките на своите службени овластувања или ако при вршење на службените овластувања ги пречекорило службените овластувања (Сл. весник на РСМ бр. 96/19)

<sup>103</sup> Насковска, Е. Казненоправни аспекти на Злоупотреба на власта, Софија принт Богданци, 2020, Несовесно работење во управна постапка член 353-в став 5 и Неизвршување на судска одлука,чл. 377 од КЗ на РМ во релација со чл. 13 од Законот за судовите за Задолжителноста на пресудите

<sup>104</sup> Решение на Уставен суд У бр. 165/2014 од 31.05.2016 се отфрла барањето за заштита на слободи и права, заштита од дискриминација по основ на политичка припадност, од причина Уставниот суд не е надлежен за поништување на решение против кои се заведени работни спорови кои не биле правосилно завршени, и дека Уставниот суд не ниту надлежен за нивно извршување.

## 2.8.1. Жалбена постапка

Пресудата се побива со жалба поради: суштествена повреда на одредбите на постапката; погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјалното право. Суштествена повреда на одредбите на постапката постои кога во текот на управниот спор не е применета или неправилно е применета некоја одредба од овој закон или на друг закон што ја регулира постапката, а тоа влијаело или можело да влијае врз донесувањето на законита и правилна пресуда. Погрешно утврдена фактичка состојба постои кога судот погрешно утврдил некој решителен факт, односно кога не го утврдил. Нецелосно утврдена фактичка состојба постои кога на тоа укажуваат фактите или доказите кои странката без успех ги предложила во текот на постапката. Погрешна примена на материјалното право постои кога судот не применил правилно одредба од материјалното право или таквата одредба воопшто не ја применил (чл. 69). Вишиот суд ја испитува првостепената пресуда само во оној дел кој е оспорен со жалбата, во границите на причините наведени во жалбата, но исто како и Управниот суд, внимава по службена должност за причините за ништовност на поединечниот управен акт. Вишиот управен суд донесува одлуки по жалби на седница на совет без одржување на расправа, но доколку 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 да одлучи. Одредбите за расправа пред Управниот суд, соодветно се применуваат и на расправата пред второстепениот суд (чл. 79).

## 2.8.2 Одлуки на Вишиот управен суд

Вишиот управен суд, со пресуда ќе ја одбие жалбата како неоснована и ќе ја потврди првостепената пресуда<sup>105</sup> кога ќе утврди дека не постојат причини за побивање на пресудата или тие не влијаат за донесување на поинаква одлука. Ако пак оцени дека жалбата е основана, со пресуда ќе ја преиначи<sup>106</sup> првостепената

<sup>105</sup> Уж26р.23/19,Уж26р.42/19,Уж26р.239/20,Уж26р.848/19,Уж26р.830/19,Уж26р.666/19,Уж26р.820/19,Уж2 бр.3/20,Уж2 бр.752/19,Уж2 бр.638/19

<sup>106</sup> Уж2 бр.725/19, Уж2 бр.846/19, Уж2 бр.663/19,Уж2 бр.833/19

пресуда ако смета дека фактичката состојба во првостепената пресуда е правилно утврдена, но Управниот суд погрешно го применил материјалното право, врз основа на расправа утврдил поинаква фактичка состојба од утврдената по првостепената пресуда или од утврдените факти извел погрешен заклучок за постоење на други факти врз кои е заснована пресудата или пак погрешно ги оценил исправите или другите докази, а одлуката на Управниот суд е заснована исклучително на тие докази. Кога постапува по жалба против пресуда која еднаш била укината и вратена на повторно решавање пред првостепениот суд, должен е самиот да ја реши управната работа и со пресуда да ја преиначи првостепената пресуда. Но, пресудата не може да се преиначи на штета на странката која се жалела ако само таа изјавила жалба.

Вишиот управен суд ќе одлучи со решение во два случаи: 1. Кога ќе утврди дека е сторена суштествена повреда на постапката која не може да ја отстрани на расправа, па во тој случај пресудата ќе ја укине и предметот ќе го врати на повторно одлучување пред Управниот суд; 2. Во случај на погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба, Вишиот суд може со решение да ја укине првостепената пресуда и предметот да го врати на Управен суд или самиот ќе одлучи по одржана расправа (чл. 80).

### 2.8.3 Повторување на постапка

Повторување на постапка е вонреден правен лек и процесните дејствија и условите за допуштеност се идентични со стариот закон и законот за парнична постапка. Имено, доколку судот не го отфрли<sup>107</sup> предлогот за повторување на постапката, 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. Потоа, судот одлучува со пресуда по одржано рочиште<sup>108</sup>. Во пресудата со која се дозволува повторување на постапката, се укинува одлуката донесена во поранешната постапка во целост или делумно и се одлучува за главното барање во управниот спор, на начин што претходните дејствија од постапката не се повторуваат доколку не влијаат

<sup>107</sup> УЗ бр.166/2019 се отфрла барањето за повторување на постапка

<sup>108</sup> чл. 43 ст.1 т. 7 од ЗУС, Пресуда У-5 бр.1458/19 се повторува постапка по правосилна пресуда У-5.бр.1836/2012 од 20.12.2013, потврдена со Пресуда УЖ-3. бр. 65/2014 од 12.06.2014 по Пресуда на Европскиот суд Абр.78392/14 од 06.06.2014 поради повреди на чл. 6 ст.1 од Конвенцијата., У5 бр.1875/17



на причините за повторување на постапката. За да се намали бројот на повторување на постапките, особено важна е праксата на Европскиот суд за човекови права, по однос на повредите на имотните права чл. 1 од Протоколот бр. 1 кон Конвенцијата и утврдениот непропорционален однос при изрекувањето на мерка конфискации на возила (камиони) во царински прекршок<sup>109</sup>. Повреда на чл. 1 од Протокол 1 кон Конвенција во управен спор за експропријација, Арсовски против РМ Абр. 30206/06 и во постапката за повторување (материјална штета) 07.02.2019 г..

## 2.9. ЗАКЛУЧОК

Поаѓајќи од претходно лоцираните слабости на Законот за управните спорови донесен во 2006 година, а изменет во 2010 година, се пристапи кон изготвување на нов Закон за управните спорови<sup>110</sup>, кој беше дел од Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година. Законот е донесен во мај 2019 година<sup>111</sup>, со одложена примена од 1 година по објавувањето, но сепак во тој временски период не се изготвинува имплементационен план, ниту се обезбедија основни технички предуслови за да ,пред сè, Управниот суд започне со негова примена. Со цел да се зголеми ефикасноста на судската заштита во управниот спор, неопходно е покрај примена на новите одредби да се обезбеди и техничката и просторна опременост на судниците за непречено одржување на јавна расправа. Дополнително, работите се влошија и со појава на пандемијата Ковид 19 (Covid 19), којашто налага безбедносни протоколи особено во затворени работни простории во сите судови воопшто. За импактот на примената на Законот за управни спорови е потребно да се применува најмалку една година за да се покаже целисходноста на законските решенија. Новиот Закон за управни спорови започна со примена од 25 мај 2020 година и треба да обезбеди ефикасна судска заштита на граѓаните и правните лица во управниот спор. Но, се очекува во примената да излезат на виделина слабостите помеѓу управата и управното

<sup>109</sup> Атанасов против РСМ Абр.46082/14 од 26/09/19, Јакимовски и Кари превоз против РСМ А бр. 51599/11 од 14/11/19

<sup>110</sup> Предлог законот е од работна група во Министерство за правда, март 2018 г., во состав професори по управно право, претставници на академската заедница, судии - Врховен, Виши и Управен суд со учество на ССРМ, МИОА, адвокати, Државниот управен инспекторат и од Министерството за правда.

<sup>111</sup> Член 93 од Законот за управните спорови (Сл. весник на РСМ бр.96/19 од 17.05.2019 година)

судство, како последица на низата некомпатибилни законски решенија, и поради непочитување на процесните дејствија од страна на јавните органи и задолжителноста на судските управни одлуки, особено при извршување на пресудите (клаузула за извршност).

Од друга страна, за примена на новиот Закон за управни спорови, за секој од специјализирани оддели поединечно, е значајно градењето на воедначена судската практика и се заклучува дека судиите имаат стручен потенцијал за ефикасна правна заштита, но итно се потребни надградувања со поголеми технички ресурси и вработени во судската служба за да може реално да очекуваме да се достигне ефикасноста и ефективноста на работата на управните судови и подигање на степенот на задоволување и исполнување на административната правда.

# 3. ОБРАСЦИ

## 3.1. Предмет: Уредување на тужба

Управен Суд

Бр.

датум

Предмет: Уредување на тужба

Вие како ( полномошник на) тужител..... пред Управниот суд, поведовте управен спор за поништување на решение, бр..... година, на РСМ Министерство..., Скопје заведена под број...

Од увидот од содржината на тужбата и списите приложени кон неа, Судот утврди дека тужбата е нејасна, а треба да ги содржи елементите од член 25 од ЗУС.

Согласно член 25 (1) од Законот за управните спорови, објавен во Службен весник на РСМ број 96 од 17 мај 2019 година (чл. 25 во болд се означува недостаток).

Вие ја немате наведено вредноста на предметот на спорот и го немате доставено оспореното решение во оригинал, ниту тужбата и прилозите, во најмалку три примероци. Исто така, согласно член 34 од ЗУС, во тужбата странките изнесуваат факти на кои ги засноваат нивните барања, предлагаат докази за утврдување на тие факти.

Имајќи го предвид горенаведеното, Ве задолжуваме во рок од 8 дена од приемот на ова писмо, да постапите по задолжувањата на Судот, погоре наведени, а притоа да се повикате на предметот.

Доколку во означениот рок не постапите по ова задолжување, Судот ќе постапи согласно член 31 од Законот за управните спорови и ќе ја отфрли Вашата тужба како неуредна.

Претседател на совет – судија  
своерачен потпис

## 3.2 Тужби

### 3.2.1.Тужба за право на паричен надомест поради спреченост на работа поради бременост, раѓање и мајчинство

Тужител: НН од Х со адреса на живеење (полномошник, адреса, електронско сандаче)

Тужен орган: РСМ Министерство за здравство

Правен основ: право на паричен надомест за плата за време на спреченост на работа поради бременост, раѓање и мајчинство (чл. 14 од Закон за здравствено осигурување).

Вредност на спор: 0000,00 денари

Тужба против решение..... на РСМ Министерство за здравство поради:

- погрешна примена на материјалното право,
- погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката,
- во постапката што претходела на актот не се постапило според правилата на постапката.

Со оспорено решение одбиена е како неоснована жалбата на тужителот изјавена против првостепеното решение на јавен орган. Доказ: Оригинал оспорено решение.

Првостепениот орган не ја утврдил во целост фактичката состојба затоа што.. од доказите... погрешно е применет член 14 од Закон за здравствено осигурување и чл. 170 од Закон за работни односи (надоместок на плата поради бременост, мајчинство и раѓање) и неправилно се оценети доказите... поради што е одлучено дека тужителот не може да го оствари правото за надоместок на плата за време на спреченост на работа поради бременост, раѓање и мајчинство. Тужениот орган пак, не ги ценел жалбените наводи... Доказ прилог...

Поради сето наведено, му предлагам на Судот, согласно член 37, да одржи јавна и усна расправа и по изведување на докази, да ја донесе следната пресуда:

Предлог петитум: Тужбеното барање на НН СЕ УВАЖУВА.

Оспореното и првостепеното решение се поништува.

На тужителот му се признава право на плата за време на спреченост на работа поради бременост, раѓање и мајчинство за период од... до...

Се задолжува првостепениот орган на осигуреникот НН да исплати надоместок за спреченост за работа поради бременост, раѓање и мајчинство за период од... до... во рок од 15 дена од правосилноста на оваа одлука.

Тужител  
Своерачен потпис

### 3.2.2 Тужба за право на социјална заштита

Тужител: НН од Х со адреса на живеење...

Тужен орган: РСМ Министерство за труд и социјална политика

Правен основ: Паричен надомест за попреченост (глувост и слепило), (помош и нега)

Вредност на спор: 0000,00 денари

Тужба против решение... на РСМ Министерство за труд и социјална политика, поради:

- погрешна примена на материјалното право,
- погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката,
- во постапката што претходела на актот не се постапило според правилата на постапката.

Со оспорено решение одбиена е како неоснована жалбата на тужителот изјавена против првостепеното решение од ЈУМЦСР. Доказ: Оригинал оспорено решение.

Првостепениот орган не ја утврдил во целост фактичката состојба затоа што... од доказите медицинска документација... погрешно е применет член 44 од Закон за социјална заштита и член 4 од Правилникот за начинот на остварување на правото на надоместок заради попреченост, потребната документација, составот на првостепената и второстепената комисија формата и содржината на конзилијарното мислење, како и надоместок за издавање на конзилијарно мислење (Сл. весник на РСМ бр.

111/19) и неправилно се оценети доказите дека тужителот не е инвалидно лице кое користи инвалидна количка... поради што е одлучено дека тужителот не може да го оствари правото за надоместок на попреченост. Тужениот орган пак, не ги ценел жалбените наводи... Доказ прилог...

Поради сето наведено, му предлагам на Судот да ја донесе следната пресуда:

Предлог петитум: Тужбеното барање на НН СЕ УВАЖУВА.

Оспореното... се поништува и предметот се враќа на повторно одлучување.

Тужител  
Своерачен потпис

### 3.2.3. Тужба за гарантирана минимална помош

Тужител: НН од Х со адреса на живеење

Тужен орган: РСМ Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен

Правен основ: Паричен надомест за гарантирана минимална помош

Вредност на спор: 0000,00 денари

Тужба против решение... Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.  
Поради:

- погрешна примена на материјалното право,
- погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката,
- во постапката што претходела на актот не се постапило според правилата на постапката.

Со оспорено решение одбиена е како неоснована жалбата на тужителот изјавена против првостепеното решение од ЈУМЦСР  
Доказ: Оригинал оспорено решение.

Првостепениот орган не ја утврдил во целост фактичката состојба затоа што... од доказите домаќинството на тужителот е Х члена и погрешно е применет член 28 од Закон за социјална

заштита, а во врска со член 30 и неправилно се оценети доказите дека домаќинството на тужителот има приходи и му е изречен престанок на правото и не може да користи ниту паричен додаток заради покривање на дел од трошоците за потрошувачка на енергенси во домаќинството, за месеците од.... до....., согласно член 42 од истиот закон. Тужениот орган пак, не ги ценел жалбените наводи... Доказ прилог.. Поради сето наведено, му предлагам на Судот да ја донесе следната пресуда:

Предлог петитум: Тужбеното барање на НН СЕ УВАЖУВА.

Оспореното... се поништува и предметот се враќа на повторно одлучување.

Тужител  
Своерачен потпис

### 3.2.4 Тужба за право на азил

Тужител: НН од Н.

Тужен орган: Министерство за внатрешни работи на РСМ оддел за граѓански работи, Сектор за азил

Правен основ остварување на право на азил:

Вредност на спор:

Тужба против решение... Министерство за внатрешни работи на РСМ оддел за граѓански работи, Сектор за азил Поради:

- погрешна примена на материјалното право,
- погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката,
- во постапката што претходела на актот не се постапило според правилата на постапката.

Тужителот поднел барање на ден... и по спроведената постапка со сега оспорено решение одбиено е барањето на тужителот како неосновано. Во текот на постапката се сторени процесни повреди на правила на постапката и не се изведени сите докази од страна на тужениот, согласно член 10 од ЗОУП, ниту се оценети изјавите на барателот на правото, ниту му е укажано на правото на привремено сметување и згрижување во прифатен центар 62 став 1 алинеја 4, Закон за меѓународна и привремена заштита.



Поради сето наведено, се предлага Судот согласно член 37 да одржи јавна и усна расправа во присуство на преведувач и по изведување на докази да ја донесе следната пресуда:

Предлог петитум: Тужбеното барање на НН СЕ УВАЖУВА.

Оспореното решение се поништува.

Му се признава право на азил на НН од Н.

Тужител  
Своерачен потпис

### **3.2.5 Тужба за надомест на трошоци по адвокатска тарифа за бесплатна правна помош**

Тужител: НН од Х

Тужен: РСМ, Министерство за правда

Правен основ: надомест за бесплатна правна помош

Вредност на спор:

Т У Ж Б А против Решение број... донесено од Министерство за правда на РСМ

Поради:

- погрешна примена на материјалното право,
- погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката која му претходела на актот и кога во постапката која му претходела на актот не се постапило според правилата на постапката.

Со Решението донесено од Министерство за правда на РСМ, Министер за правда, се отфрла приговорот за трошковник на тужител како полномошник за исплата на сума во износ од ... ден. по решение бр... за бесплатна правна помош.

Претходно постапката по горенаведениот предмет за давање на бесплатна правна помош за лицето е започната со поднесување на тужба против лицето, од страна на адвокат... по донесено Решение за одобрување на бесплатна правна помош... на Министерството за правда. Доказ: Решение за одобрување на бесплатна правна помош - сите во списите на предметот.

Тужен орган во образложението на нападнатото решение се повикува дека извршил редовен надзор над работење, согласно член 42 став 3 од Законот за бесплатна правна помош кога ја донел одлуката да не го исплати надоместокот согласно доставениот трошковник, со наводи дека при надзорот утврдил несовесно, нестручно и непрофесионално работење. Факти и докази: Таков надзор не е извршен, не е водена постапка за надзор, нема никакви записници ниту пак одлуки за надзор, или прибавени мислења од органот пред кој е водена постапката, односно од судот, ниту пак мислења од лицето... кое е застапувано во смисла на одредбите од член 42 од Законот за бесплатна правна помош.

#### Доказ: Увид во предмет

Доколку тужениот орган извршил надзор, со увид и внимателна анализа на приложената документација, можел точно да воочи и да ги констатира следните уредно преземени дејствија. Докази:..

Увид во записници од рочишта за главна расправа застапувања од полномошник за БПП... Останатите преземени дејствија и како течела постапката по предметот се внесени во записниците од главни расправи што на тужениот орган му се доставени заедно со трошковникот.

Писмен поднесок со докази со целосно образложение за целиот тек на постапката. Тужен орган не ја утврдил правилно фактичката состојба ниту континуитетот на постапката и да воочи и утврди дали се работи за пропусти и да оцени дали работел несовесно, несериозно, нестручно, непрофесионално, како што е наведено во образложението на оспореното решение.

Поради погрешно и нецелосно утврдена фактичката состојба, а со оглед на тоа и неправилно применето материјалното право, не се исполнети условите за примена на член 42 став 3 од ЗБПП, да се исплатат трошоците по доставениот трошковник, составен спрема АТ со намалување од 30 % по секое преземено дејствие, согласно Законот за бесплатна правна помош, се предлага Судот да донесе следна:

## ПРЕСУДА

Тужбеното барање на тужителот се уважува.

Решението број... донесено од Министерство за правда на РСМ се поништува и предметот се враќа на повторно одлучување пред тужен орган.

Тужител  
Своерачен потпис

### 3.3. Записник за усна главна расправа

Претседател на совет и

тужител: НН

Членови на совет:

тужен: РСМ Државна Комисија  
за основ право на телесно  
оштетување

Записничар:

Расправата започнува во...  
часот

Расправата е јавна

Се констатира дека присутни на расправа се... за тужител НН преку полномошникот... адвокат од...

За тужен орган врз основа на полномошно од претседател на државна комисија... (министер - директор)...

Претседателот на советот го објавува спорот што е предмет на расправа и ги запознава страните со составот на советот:

Се констатира нема забелешка на составот на судот Претседател на совет НН, членови на совет НН и НН

Судијата известител го излага предметот според списите...

Полномошникот на тужителот зема збор, останува во сè како во тужбата

Полномошникот на тужен останува при одговор на тужба

Судот носи решение

Во доказна постапка се чита наод и мислење на вештак ХХ д-р специјалист... од... и Наод на вештак бр...

Полномошник на тужител без приговор на наод истакнува дека според истите, тужителот има законско право да оствари право на телесно оштетување.

На прашање на советот дали вештакот има утврдено дијагноза... и степен % на оштетување, вештакот одговара дека објективен процент за болеста на тужителот, дијагнозата.... и во однос на подобрување на здравствена состојба...

Врз основа на тоа, Судот ја затвара доказната постапка и ги повикува полномошниците на тужителот и тужениот да дадат конечни зборови и предлози.

Тужителот предлага да се усвои тужбено барање да се поништи решението и да се признае правото на телесно оштетување сметано од... сè додека се исполнети законските услови да се обврзе тужениот на тужителот да му го надомести трошоци за управен спор, состав на тужба и присуство на две расправи по АТ трошковник во износ од... денари.

Тужениот предлага да се одбие тужбеното барање како неосновано.

Советот одлучува дека расправата е заклучена и одлуката ќе биде објавена и донесена во законски рок и доставена до странките.

Расправата е завршена во... часот.

Записникот е гласно диктиран и истиот полномошник на тужителот и тужениот го потпишаа без забелешки, како и записничарот и претседателот на советот.

### 3.3.1 Решение за прекин на модел постапка

Изрека на решение за прекин на модел постапка, согласно член 47 ст. 1 в. в. чл. 49 ЗУС:

Се утврдува прекин на постапка по тужба бр...

Постапката ќе продолжи по правосилноста на пресудата бр... или кога судот на предлог на спротивната страна ќе ги повика тужителите за продолжување на спорот.

### 3.3.2. Решение за продолжување на модел постапка

Изрека на решение за продолжување на модел постапка чл. 47 ст. 3 в. в. со чл. 50 ЗУС:

Постапката по тужби бр... продолжува.

Се врши спојување на тужбите бр...

### 3.3.3. Решение за Времена мерка (јавна набавка)

Во новиот закон, времените мерки се уредени во чл. 29 ст. 5, и од судската пракса на Управниот суд<sup>112</sup> како образец може да се земе спор за јавна набавка<sup>113</sup>. Тужителот има право да поднесе и барање за издавање на привремена мерка. Имено, ако има доволно докази за решавање на управната работа и се утврдат повреди на постапката, Судот може да одлучи по тужбеното барање (чл. 60 од ЗУС), но секако обврската за одлука по Барањето за издавање на временна мерка е задолжителна (29.ст. 6) за да се оцени дали може да настане сериозна и неотстранлива штета.

Изреката на пресудата треба да има извршлив наслов:

Тужбата на тужителот НН од Х, СЕ УВАЖУВА.

Оспореното решение на Државната комисија за жалби по јавни набавки бр... од... година, СЕ ПОНИШТУВА и ОДЛУЧУВА:

Жалбата на жалителот НН од Х, изјавена против дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија пред јавно отворање на понудите по Огласот за доделување на договор за јавна набавка со Отворена постапка бр... за набавка на... на договорен орган... СЕ УВАЖУВА.

<sup>112</sup> Правосилна пресуда на Управен суд У-5 бр.834/2015 и Решение за временна мерка У-5 бр.835/2015

<sup>113</sup> Согласно чл.170ст.3 и ст.4 Одлуката за управниот спор ќе се донесе во рок од 30 дена од денот на поднесување уредна тужба. Ако Управниот суд ја поништи одлуката на Државната комисија, со својата пресуда ќе одлучи и за жалбата во постапката за јавна набавка Закон за јавни набавки (Сл. весник на РМ бр. 24/2019) во сила од 01.04.2019 година

Се поништуваат сите дејствија на договорен орган... во Отворена постапка по Огласот за доделување на договор за јавна набавка бр... за набавка на... на договорен орган... преземени по објавување на Огласот бр... поднесувањето на понудите и јавното отворање на понудите одржано на ден... година во ...часот.

Се задолжува договорниот орган... преку Биро за јавни набавки - Електронски систем, да закаже нов краен рок за поднесување на понуди што воедно ќе претставува и ден и час на јавно отворање на понудите за Отворена постапка бр... за набавка на... на договорниот орган... во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата.

Изрека на Решение за времена мерка: Барањето за донесување на времена мерка на НН од X на тужителот, СЕ УВАЖУВА.

СЕ ЗАБРАНУВА на договорниот орган... Општина... да потпише на договор за јавна набавка во постапка по Оглас за доделување на Договор за јавна набавка со отворена постапка бр... за набавка на... на договорниот орган Општина... до правосилно завршување на управниот спор.

# 4. ПРЕСУДА ВО ПОЛНА ЈУРИСДИКЦИЈА

Судската пракса на Управниот суд за мериторно одлучување и пресуда во полна јурисдикција опфаќа различни правни основи. За илустрација, како во иднина треба да гласи изреката согласно член 60 став 1, а во врска со член 62 став 3 од новиот Закон за управни спорови, се користат правосилните одлуки донесени изминатите години кога Судот ја уважува тужбата и одлучува мериторно на начин што прво се поништува првостепеното и оспореното решение, а потоа во самата изрека се решава управната работа во полна јурисдикција. Во овие одлуки неопходно е, пред сè, да се одлучи по предметното барање на тужителот и сите други споредни барања со извршлив наслов.

## 4.1. Пресуда во полна јурисдикција за надомест на трошоци за набавени лекови

Изреката на пресудата кога се усвојува тужбено барање за надомест на трошоци за набавка на лекови во управен спор против тужен орган, Министерство за здравство е согласно член 60 став 1 од Законот за управните спорови и со извршен наслов.

Тужбата на тужителот НН од... СЕ УВАЖУВА.

Решението на Министерството за... бр... година и решението на Фондот за... година, СЕ ПОНИШТУВААТ и СЕ ОДЛУЧУВА:

Барањето на НН од Х од... година, во постапка за право на надоместок за набавени лекови при третман на IVF и AIN - метод на инсеминација, СЕ УВАЖУВА.

На НН од Х ѝ се признава правото на надоместок за набавени лекови amp. Pregnyl 5000 IE (II), amp. Fostemon (35) и amp. Dekapeptyl а 0.1 (7) аплицирани во период на користени здравствени услуги на ден... и на ден... година во ЈЗУ (ПЗУ).

СЕ ЗАДОЛЖУВА Фондот за з... во рок од 15 дена од правосилноста на оваа пресуда, да донесе решение со кое ќе изврши пресметка и исплата на трошоци на НН од Х за надомест на трошоци за набавени лекови намален за износот на личното учество согласно со Законот за здравствено осигурување.



## 4.2. Пресуда во полна јурисдикција за право на гарантирана минимална помош

Тужбата на тужителот НН од Х, СЕ УВАЖУВА.

Решението на Министерството за... бр... година и Решението на ЈУ, Центар за... бр... од... година, СЕ ПОНИШТУВААТ и СЕ ОДЛУЧУВА:

На НН од Х, му се признава правото на гарантирана минимална помош за период од... до... година.

СЕ ЗАДОЛЖУВА ЈУ на носителот на правото на гарантирана минимална помош за период од... до... во рок од 15 дена од правосилноста на оваа пресуда, да донесе решение со кое ќе изврши пресметка и исплата на износ на НН од Х согласно со Законот за социјална заштита.

## 4.3. Пресуда во полна јурисдикција за право на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство

Тужбата на тужителот НН Од Х, СЕ УВАЖУВА.

Решението на Министерството за... година и решението на Фондот за... Подрачна служба бр... од... година СЕ ПОНИШТУВААТ и СЕ ОДЛУЧУВА:

Барањето на НН од Х, поднесено на... година, за признавање право на надоместок на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство СЕ УВАЖУВА.

На НН од Х, се признава право на надоместок на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство, сметано од... до... година.

СЕ ЗАДОЛЖУВА Фондот за... на М... Подрачна служба... во рок од 15 дена од правосилноста на оваа пресуда, да донесе решение со кое ќе изврши пресметка и исплата на надоместокот на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство на НН од Х, за периодот од... до... година.

## 4.4. Пресуда во полна јурисдикција за право на надоместок за извршени здравствени услуги

Тужбата на тужителот НН од Х, СЕ УВАЖУВА.

Решението на Министерство за... бр... од... година и решението на Фонд... бр... од 20.01.2017 година, СЕ ПОНИШТУВААТ и СЕ ОДЛУЧУВА:

Барањето на НН од Х поднесено на ден... година, за признавање право на надоместок за извршени здравствени услуги за дете НН од Х, СЕ УВАЖУВА.

На НН од Х ѝ се признава правото на надоместок за извршени здравствени услуги на детето НН, во ЈЗУ (ПЗУ) во период од... година до... година.

СЕ ЗАДОЛЖУВА Ф... за... на М... П... с... во рок од 15 дена од правосилноста на оваа пресуда, да донесе решение со кое ќе изврши пресметка и исплата на трошоци на НН од Х за извршени здравствени услуги на детето... во ЈЗУ (ПЗУ) во период од... до... година.

## 4.5. Пресуда во полна јурисдикција за право на пензиски стаж

Тужбата на тужителот НН од Х, СЕ УВАЖУВА.

Решението на Државната комисија за... Уп. бр... од година и Фондот за... бр... од... година, СЕ ПОНИШТУВААТ и СЕ ОДЛУЧУВА:

Барањето на НН од Х, поднесено на ден... година, СЕ УВАЖУВА.

На... од Х, ѝ се утврдува право на пензиски стаж во периодот од... година до... година.

СЕ ЗАДОЛЖУВА Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на М... Стручна служба, Филијала Х, на тужителот НН од Х, да го запише во матична евиденција на осигурениците на Фондот за... на М... утврдениот пензиски стаж за периодот од... година до... година, признат со оваа пресуда, во рок од 15 дена од правосилноста на пресудата.

## 4.6 Пресуда за право на старосна пензија

Тужбата на тужителката НН од X, СЕ УВАЖУВА.

Оспореното решение на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен по предмети од пензиско и инвалидско осигурување бр... од... година и решението на раководителот на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на М... - Стручна служба - ПЕ во X, бр... од... година, СЕ ПОНИШТУВААТ и СЕ ПРЕСУДУВА:

На НН од X, ѝ се признава право на старосна пензија, сметано од... година.

На НН од X, во вкупниот пензиски стаж ѝ се утврдува и бенефициран стаж во траење од... месеци и... дена за периодот од... година до... година навршен во АД (ДОО) од X. СЕ ЗАДОЛЖУВА Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на М... - Стручна служба - Подрачна единица во X, да изврши внесување на периодот од... година до... година во матичната евиденција на тужителката, признат со оваа пресуда и да донесе посебно решение со кое ќе одлучи за висината на старосната пензија за тужителката, во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата.

# БИБЛИОГРАФИЈА

## Литература

- Гелевски., С., Управен спор и Управното судство, Бомат графикс, Скопје, 2019
- Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Шумановска-Спасовска, И., Давидковска, Е., Гоцевски, Д., Градење на капацитетите на административно судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на европските стандарди, Правен факултет Јустинија Први, Скопје, 2015
- Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е., Нов закон за општа управна постапка во Република Македонија: од првична идеја до краен исход, Годишник на трудови Правен факултет Јустинија Први, Скопје, 2014
- Давитковски, Б., Павловска-Данева, Новини во управно-процесна заштита на правата на граѓаните во Република Македонија, втор скопско-загрепски правен колоквиум, Зборник на трудови, Правен факултет Јустинија Први, Скопје, 2009
- Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Институтот молчење на администрацијаво управна постапка во Република Македонија, Зборник на трудови, МАНУ, Скопје, 2009
- ДескоскаТренеска, Р., Уставниаспектинаадминистративно-правна заштита во Република Македонија, Годишник на трудови на Правен факултет Јустинијан Први, Академски печат, Скопје, 2014
- Ivanović, S., Primjena Zakona o opstem upravnom postupku i Zakon za upravnom sporu-sa sudskom praksom i registar pojmova, Podgorica, 2008
- Компаративна анализа на добрите практики за административна пракса во рамки на проект на ЦПИА и ревизорска куќа PriceWaterhouse Cooper финансиран со поддршка на Обединето Кралство
- Koprić, I., Evropski standardi i modernizacija upravnog sudelovanja u Hrvatskoj, Institut za javna uprava, Zageb, 2014
- Koprić., I., Public Administration reform in Croatia: slow modernization during Europeanization of resilient

bureaucracy, Public Administration Issues, Special Issue I, w. w.w. unizg.academia. edu/2019

- Kovač., P., Effective Adjudication through Administrative Appeals in Slovenia, Utrecht Review, Issue 3, 2013
- Ковачевиќ, А., Парично казнување во управен спор, советник во Управен суд на Република Србија, Билтен на Управен суд на Р Србија, 2018
- Насковска, Е., Казненоправни аспекти од член 10 на Европската конвенција за човекови права и слободи, Просветно дело, Скопје, 2013
- Насковска., Е., Казненоправни аспекти на злоупотреба на власта во Република Македонија, (докторска дисертација) Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2019
- Лончар., З., Сужавање управно-судске заштите граѓана у Републици Србији, објавен во Годишник на трудови Правен факултет Јустинија Први, Скопје, 2014
- Omejec, J., Pravne doktrine i nacela za inepretaciju konvekcijskih prva, metode i sudske tehnike za resavanje slucajeva, Novi informator, monorafija - The Rights Priliviging Model, Zagreb, 2013
- Павловски, Д., Бесплатна правна помош низ призмата на Европска конвенција за човекови права и јуриспруденција на Европскиот суд за човекови права –перспектива од Северна Македонија, Проект за поддршка на реформите на системот на правна помош од Европска Унија и Совет на Европа, мај 2019
- Štanišić, F., Britić, V., Horvat, B., Komentar Zakona o upranim sporovima, Narodne novine DD, Zagreb, 2017

## **Меѓународни декларации, конвенции, резолуции**

- United Nation - Against Transnational Organized Crime, Palermo Convention, 2001
- United Nation - Convention Against Corruption 2005
- Council of Europe-European Convention on Human

## Rights,1950

- Resolution 1594(2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe The principle of the rule of Law adopted by the standing Committee acting behalf of the Assembly 23November 2007
- Council of Europe-Preventive Legal Measures against Organized Crime, PC-S-CO, 2003, Strasbourg, 2003
- Council of Europe - Committee of Ministers, Recommendation Rec (2001)11 of the Committee of Ministers to members states concernin guiding principles on the fight against organized crime, 2001
- Женевска конвенција за подобрување на условите на ранетите и болните припадници на вооружените сили на бојното поле од 12.08.1949
- Женевска конвенција за подобрување на условите на ранетите и болните, бродоломците, членови на вооружените сили на море, од 12.08.1949, Дополнителен протокол I, дел II Протокол II дел III
- Женевска конвенција за постапување со воени заробеници од 12.08.1949, Дополнителен протокол I ( посебно дел III, оддел III)
- Женевска конвенција за заштита на цивилните лица за време на војна и Дополнителни протоколи од 12.08.1949
- Женевска конвенција за статусот на бегалците од 1951 година и Протоколот за статусот на бегалците од 1967
- Хашката конвенција за граѓанско-правните аспекти на меѓународно грабнување на деца 25.10.1980 (Сл. весник на РМ бр.7/91)
- Меѓународната конвенција за правата на детето донесена на Генералното собрание на Обединетите нации на 20.10.1989 година, стапена на сила 02.09.1990 година
- Хашката конвенција од 29.05.1993 за заштита на децата и соработката во однос на меѓународно посвојување
- ДИРЕКТИВА 2011/95/ЕУ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И СОВЕТОТ од 13 декември 2011 година, за стандарди кои треба да ги исполнат лицата кои се државјани на трети земји или се лица без државјанство за да се квалификуваат

како корисници на меѓународна заштита, за еднаков статус за бегалци или за лица со право на супсидијарна заштита и за содржината на дадената заштита CELEX број 32011L0095

- ДИРЕКТИВА 2013/32/ЕУ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ од 26 јуни 2013 година, за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународната заштита CELEX број 32013L0032
- ДИРЕКТИВА 2013/33/ЕУ НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ И НА СОВЕТОТ од 26 јуни 2013 година, за утврдување на стандарди за прием на баратели на меѓународна заштита CELEX број 32013L0033 и

## Законодавство

- Устав на Република Северна Македонија со Амандманите од I до XXXVI (Сл. весник РМ бр. 52/91, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 49/11, 6/19).
- Закон за управните спорови (Сл. весник на РМ бр. 62/06, 150/10)
- Одлуки на Уставниот суд на РМ У бр. 75/2007, У бр. 231/08, У бр. 51/2010
- Закон за управните спорови (Сл. весник на РСМ бр. 96/19)
- Закон за судовите (Сл. весник на РМ бр. 58/06, 150/10, 35/08, 150/10, 83/18, 198/18,96/19) Одлуки на Уставен суд У. бр.256/07, У. бр.74/08, У. бр.12/11
- Закон за општа управна постапка (Сл. весник на РСМ бр. 96/19) Одлука на Уставен суд на РСМ У. бр.57/2019 од 29.05.2019 година.
- Закон за управување со движењето на предмети во судови (Сл. весник РМ 171/10)
- Закон за управување со движењето на предмети во судови (Сл. весник РСМ 42/20)
- Закон за прекршоци (Сл. весник на РСМ бр. 96/19)
- Закон за парничната постапка (Сл. весник РМ 79/05, 110/08,83/09, 116/10, 124/15).



- Изборен законик (Сл. весник на РСМ 40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 63/08, 44/2011, 51/2011, 142/12, 31/13, 34/2013, 196/15, 35/2016, 97/2016, 99/16, 136/2016, 142/16, 67/2017, 125/17, 35/2018, 99/2018, 140/2018, 208/18, 27/19, 98/19 и 42/20)
- Одлука на Уставен суд на РСМ У. бр.57/2019 од 29.05.2019 година
- Кривичен Законик на РМ (Сл. весник на Република Македонија“ број 37/96, 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17,248/18) Решение на Уставен суд У бр.138/2007 од 19.12.2007 -353ст 5 -К3
- Закон за кривичната постапка (Сл. весник на РМ бр. 150/10, 100/12, 142/16, 198/18).

