

УТВРДУВАЊЕ НА МАТЕРИЈАЛНАТА ВИСТИНА ВО АДМИНИСТРАТИВНАТА ПОСТАПКА

Проф. д-р Дејан Витански

Правен факултет-Кичево, Универзитет „Св.Климент Охридски“-Битола,
Република Северна Македонија

Е-маил: dejan.vitanski@uklo.edu.mk

Апстракт

Утврдувањето на материјалната вистина е фундаментален принцип во физиономијата на административната постапка. Како супстанцијален елемент, таа го сочинува битието на административната постапка и е етаблирана како нормативна рамка, директива, водилка, патоказ и постулат за службениците при решавање на конкретни административни предмети.

Во согласност со принципот на материјалната вистина, службениците се должни при решавањето на конкретни предмети, односно при одлучувањето за признавање на конкретни права или за одредување конкретни обврски, да водат сметка дејствата што ги преземаат и актите што ги донесуваат да бидат во согласност со духот на материјалната вистина.

Во административната постапка мора да се утврди вистинската состојба на работите во конкретен случај и во таа насока мора да се утврдат сите правно-релевантни факти, кои се од важност за донесување на законито решение. Во тој контекст, овластеното службено лице што ја води постапката треба предметот темелно да го проучи, да ја одгатне неговата суштинска димензија и целосно да ја разјасни фактичката состојба, односно да ја сознае стварната (материјална) вистина во конкретен случај. Меѓутоа, утврдувањето на материјалната вистина секогаш не претставува едноставна работа. Напротив, во одредени сложени предмети, таа може да се претвори во лизгав терен и Ахилова петица на службениците. Поради тоа што утврдувањето на материјалната вистина е една од најсложените административно-правни работи, од овластените службени лица се бара да го употребат целото стручно знаење, професионално искуство, како и логичко и когнитивно расудување заради одгатнување и сознавање на правно-релевантните факти.

***Клучни зборови:** материјална вистина, правно-релевантни факти, административна постапка, службеници.*

DETERMINATION OF THE MATERIAL TRUTH IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Dejan Vitanski, Ph.D

Faculty of Law-Kichevo, University „St. Kliment Ohridski“ – Bitola, Republic of North Macedonia

E-mail: dejan.vitanski@uklo.edu.mk

Abstract

Determination of the material truth is a fundamental principle in the physiognomy of the administrative procedure. As a substantive element, it constitutes the essence of the administrative procedure and is established as a normative framework, directive, guide, guideline and postulate for officials in resolving specific administrative cases.

According to the principle of material truth, officials are obliged, when decide on specific cases, ie when decide to recognize specific rights or to determine specific obligations, to take into account the actions they take and the acts they adopt to be in accordance with the spirit of the material truth.

In the administrative procedure, the real state of affairs in the specific case must be determined and in that direction all legally relevant facts, which are of importance, must be established for making a legal and correct decision.

In that context, the authorized official who conducts the procedure should thoroughly study the case, determine its essential dimension and fully and completely clarify the factual situation, ie to understand the real (material) truth in the specific case. Determining material truth, however, is not always easy. On the contrary, in certain complex cases, it can turn into a slippery slope and a kind of Achilles heel of the officials.

***Keywords:** material truth, legally-relevant facts, administrative procedure, officials*

ВОВЕД

Основната цел поради која се води секоја правна постапка се состои во утврдувањето на вистината. Така, целта на кривичната постапка е судот да утврди дали лицето против кое е покренат обвинителен акт, навистина го сторило кривичното дело што му се става на товар, под кои услови и околности било сторено делото и следствено на тоа да изрече најсоодветна санкција. Во парничната постапка, исто така, судот утврдува дали тужениот со сторување или несторување повредил некое субјективно право на тужителот, му причинил материјална штета и сл.

Принципот на материјалната вистина доаѓа до полн израз и во административната постапка, кога надлежните органи решавајќи управни предмети одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните и правните лица.

Со позитивното право на државата се востановуваат правни овластувања

(права) и правни задолженија (обврски или должности) за граѓаните и правните субјекти. Во оваа смисла, со нормите на материјалните закони кои спаѓаат во рамките на административното право, се пропишуваат права и обврски за граѓаните и за правните лица во различни административно-правни области, односно во различни области на општествениот живот. Така, граѓаните често имаат потреба да остварат одредени права од областа на социјалната заштита, здравственото осигурување, пензиското и инвалидското осигурување, градежништвото и урбанизмот, интелектуалната сопственост итн. Меѓутоа, честопати и државата заради остварување на функциите на државната власт, односно заради остварување и заштита на јавниот интерес, има потреба на граѓаните да им наметне одредени обврски, како на пример, плаќање даноци, акцизи, такси, учество во силите за заштита и спасување, учество во отстранување на последици од елементарни непогоди, мобилизација во случај на воени дејствија итн. Кога граѓаните имаат потреба од остварување на одредени права, тие мора да поднесат барање до надлежниот административен орган или организација која врз основа на закон врши јавни овластувања. Поради фактот што правата не им се „сервираат на тацна“, односно не им се признаваат по автоматизам, надлежниот орган мора претходно да спроведе административна постапка со цел да утврди дали граѓанинот во конкретниот случај ги исполнува законски пропишаните услови да му се признае бараното право. Истото важи и во случај кога административните органи треба да им наложат исполнување на одредени обврски на граѓаните и правните лица. И тогаш, службеникот мора претходно да спроведе административна постапка за да утврди дали се исполнети законски пропишаните услови и следствено на тоа да се изрече одредена обврска, забрана, ограничување и слично.

1. УТВРДУВАЊЕ НА МАТЕРИЈАЛНАТА ВИСТИНА ВО АДМИНИСТРАТИВНАТА ПОСТАПКА

Содржината на административната постапка ја сочинуваат процесните дејства што ги преземаат органите и странките, по определен редослед, под определени услови и во определена форма. Збирот на процесните дејствија што ги преземаат процесните субјекти или вкупноста на односите што се воспоставуваат меѓу субјектите кои учествуваат во расправањето за административната работа, ја сочинуваат административната постапка. Процесните дејствија на органите, на странките и на другите учесници се преземаат по определен редослед, каде што секое следно е условено од претходното, а секое претходно е претпоставка за следното, при што тие како целина претставуваат едно континуирано случување, еден процес (*processus, procedura*). Овие дејствија се преземаат заради остварување на примордијалната цел на постапката, која се состои во утврдување на материјалната вистина, донесување на законито решение, како и остварување и заштита на правата, обврските и правните интереси на странките.

Под принципот на материјална вистина се подразбира утврдување на вистинската состојба на работите во конкретен случај, односно осознавање на полната и стварната (материјална) вистина со утврдување на фактичката состојба – онаква каква што таа во стварноста постои.¹ Тоа значи, во конкретен административен предмет да се утврдат сите правно-релевантни факти, коишто се од важност за донесување на законито и правилно решение. А, кои се релевантни факти и околности за решавање на конкретен предмет, всушност, предвидуваат материјалните норми кои треба да се применат, односно под правно- релевантни факти се подразбираат законски пропишаните услови под кои материјалните прописи востановуваат одредени права или обврски. Така, на пример, кога трудовиот инспектор постапувајќи по претставка на граѓанин за работење на „црно“, односно за непријавени работници и нерегулиран работен статус, врши инспекциски надзор во одредена фирма, тој треба да се фокусира исклучиво само на утврдувањето на оние наводи во претставката, чиешто постоење би значело кршење на одредбите од Законот за работните односи, што значи, во конкретниот случај инспекторот ќе утврди дали работникот има уреден статус, дали регуларно прима плата, дали работодавачот плаќа придонеси за пензиско и здравствено осигурување и сл. Кога пазарен инспектор ќе се посомнева во исправноста на одреден производ во колонијал, зема примерок или мостра од производот и истиот го праќа на вештачење, односно на испитување во соодветна референтна лабораторија заради утврдување присуство на некои недозволен адитиви, канцерогени супстанции и слично. Или, кога граѓанин поднесува пријава за запишување право на сопственост на недвижна ствар (куќа, стан, деловен објект) во катастарот на недвижности, службеникот во Агенцијата за катастар на недвижности при спроведувањето на постапката ќе треба да утврди дали лицето има правен основ (заверен купопродажен договор или правосилна судска пресуда) за да биде запишан како титулар на сопственичкото право на стварта во соодветната јавна книга.

Освен доказите што ги предлагаат странките, и службеното лице што ја води постапката е должно да прибира и да изведува докази за кои ќе процени дека се важни за утврдување на фактичката состојба. Во тој контекст, македонскиот Закон за општата управна постапка од 2015 година пропишува дека јавниот орган е должен по службена должност да ги прибави, разгледа и обработи информациите кои се чуваат во службената евиденција и регистрите, под услов пристапот до тие информации да не е забранет со посебен закон. Во таа смисла, тој од странката може да ги бара само оние податоци или исправи кои се потребни за утврдување на фактите и околностите, а за кои не се води службена евиденција.²

¹ Гелевски, С., Управно процено право, ТИХА, Скопје, 2009, стр. 56.

² Закон за општата управна постапка, Сл.весник на Р.М. бр.124/2015

При решавање во административна постапка и при утврдување на материјалната вистина, мора да се исклучи секоја дискриминација и тоа врз основа на пол, боја на кожа, раса, јазик, вероисповед, политичко убедување, национално или социјално потекло и сл.

Со тоа се обезбедува принципот на еднаквост на граѓаните пред законот. Овој принцип има за цел да спречи нефер дискриминација, со тоа што ќе обезбеди лицата кои се наоѓаат во иста *de facto* и *de jure* ситуација да бидат на идентичен начин третирали.³

Принципот на објективност и непристрасност наметнува обврска на административните органи и на службениците при решавањето на конкретни управни случаи да ги земат предвид сите релевантни фактори, при што на секој од нив треба да му посветат соодветно внимание и да му дадат соодветна тежина. Под поимот фактори се подразбираат релевантните факти и правниот основ на кои треба да се темели секое решение. Административниот орган и службеникот треба да настојува да ги сознае, ако е потребно и на своја сметка, сите фактори за кои смета дека се релевантни во конкретниот случај, како, на пример, прибирање на материјални докази, податоци од странките и од трети лица, мислења на вешти лица и сл.⁴

Овластените службени лица имаат должност да ја утврдат фактичката состојба, односно материјалната вистина во секоја административна постапка, без оглед на тоа дали станува збор за донесување решенија како законски врзани административни акти или за решенија кои се донесуваат врз основа на слободна оценка - дискреционо овластување. Кај законски врзаните административни акти, какви што се, на пример, решение за признавање право на старосна пензија, решение за признавање право на инвалидска пензија, решение за признавање право на социјална помош, решение за плаќање на данок на имот и други, органот пред донесување на решението со кое се признава правото или се одредува обврската, мора да преземе соодветни процесни дејства со кои целосно ќе ја утврди фактичката состојба. Притоа, во ваквите случаи службеното лице нема маневарски простор за дискреционо одлучување. Тоа значи дека неговата единствена задача е да утврди дали физичкото лице ги исполнува законските услови за да му се признае правото или изрече обврската и доколку го утврди постоењето на тие услови, воопшто не зависи од неговата волја дали ќе биде признаено правото или пак изречена обврската во конкретниот случај. На пример, ако службеникот во Фондот за пензиско осигурување утврди дека осигуреникот ги исполнува законски пропишаните услови во поглед на возраста и стажот, мора да донесе решение за признавање право на пензија на осигуреникот; ако социјалниот работник во Центарот за социјални работи

³ Компилација на инструменти на Советот на Европа, Административно право - Препораки, Скопје, 2005, стр. 289

⁴ *ibid*, стр. 289.

утврди дека лицето спаѓа во егзистенцијално загрозената категорија граѓани и ги исполнува материјалните услови пропишани во Законот за социјална заштита, мора да донесе решение за доделување на социјална помош. Или, ако службеното лице во Управата за јавни приходи утврди дека одредено лице поседува недвижен имот и согласно со тоа се исполнети условите од Законот за данокот на имот, мора да донесе решение со кое на тоа лице ќе му одреди обврска за плаќање данок на имот.

Освен кај решенијата врзани со закон, принципот на материјална вистина, како што претходно наведовме, мора да се почитува и при донесување на таканаречените дискрециони административни акти. „Дискреционо право на администрацијата постои кога таа во согласност со закон може да избира меѓу различни однесувања.⁵ На пример, при одлучувањето по барање за издавање дозвола за поседување на оружје, на службените лица во надлежната комисија во Министерството за внатрешни работи, законската норма им дава овластување во финалната фаза при донесувањето на нивната одлука да изберат една од понудените алтернативи, а тоа значи или да донесат позитивен односно фаворабилен акт со кој ќе го признаат правото на поседување и носење оружје или да донесат негативен акт со којшто ќе го одбијат барањето како неосновано. Ваквото овластување, законската норма го дава со цел службените лица при одлучувањето да водат сметка за заштитата на јавниот интерес во секој конкретен случај, односно во секој случај одделно да проценат, навлегувајќи во менталниот хабитус, социјалниот бекграунд и психолошкиот профил на личноста, дали е целесходно да се даде дозвола или пак давањето на дозвола ќе претставува потенцијална опасност и закана за јавниот интерес. Дискреционото одлучување, односно изборот на една од понудените можности или алтернативи со законската норма заради задоволување на целесходноста (јавниот интерес) доаѓа до израз во финалната фаза на постапката, кога треба да биде донесена одлуката. Меѓутоа, претходно мора да се утврди фактичката состојба – дали барателот ги исполнува материјалните услови пропишани во соодветниот Закон за поседување на оружје: дали лицето е полнолетно, дали е психо-физички здраво, дали е осудено со правосилна пресуда на ефективна затворска казна за сторено кривично дело и сл. Ова значи дека утвдувањето на правно-релевантните факти не влегува во сферата на дискреционото одлучување.⁶ Покрај од причини на целесходност кои наложуваат заштита на јавниот интерес, барањето ќе биде одбиено како неосновано и во случај кога утврдената фактичка состојба укажува дека физичкото лице не ги исполнува материјалните услови. Во спротивно, доколку се издаде дозвола за поседување

⁵ Maurer, H., *Droit administrative allemande*, trad. Fromont, Pariz, 1994, p. 127

⁶ Витански, Д., Дискрециони овластувања на администрацијата – потреба или параван за злоупотреби, *International journal scientific papers VOL 11/1*, Institute of knowledge management, Skopje, Macedonia, стр. 132

оружје на лице кое не ги исполнува законските услови, таквиот акт со користење на правни лекови ќе биде поништен од страна на повисоките инстанции.

Принципот на материјалната вистина заема централно место во испитната фаза на административната постапка, која може да се спроведе во вид на скратена или во вид на целосна-посебна испитна постапка.

За разлика од претходните законски норми, во македонскиот Закон за општата управна постапка од 2015 година не се содржани одредби за скратена и за посебна испитна постапка.⁷ Поради тоа што законодавецот не оперира со термините скратена и посебна испитна постапка, нивната употреба во трудов е како теориска конструкција.

Како што претходно апострофиравме, основната цел заради која се води постапката е управната работа темелно и објективно да биде проучена, материјалната вистина потполно и правилно утврдена, а материјалниот пропис законито применет. Меѓутоа, освен начелото на материјалната вистина, во административната постапка постојат и други основни начела, кои заеднички се во една кохезивна врска и претставуваат единствена органска целина на управно-процесното решавање. Така, согласно со начелото на економичност, постапката треба да се води брзо, без непотребни одолжувања, со што помалку трошоци и губење време за странката и за другите учесници во постапката. Ова не значи дека за сметка на економичноста, треба да се жртвува вистината. Службеното лице ќе спроведе т.н скратена постапка секогаш кога вистината може да се утврди врз основа на исправи (уверенија, сертификати и слично), пришто нема никаква потреба од изведување на други докази. Меѓутоа, во зависност од околностите на конкретниот случај, секогаш кога службеното лице ќе процени дека во насока на утврдување на вистината треба да се изведуваат повеќе докази (сведоци, вештачење, увид), така и ќе постапи.

Како што наведовме, ЗОУП не содржи експлицитни норми за модалитетите на спроведување на испитната постапка (скратена или посебна). Но, тоа не значи дека ја исклучува можноста за тоа. Ако се согледа духот и битието на одредени правни норми, ќе се воочи дека законот дава можност одредени административни предмети да се решаваат поекспедитивно, без преземање на посебни процесни дејствија во постапката. Во оваа смисла, на пример, во член 52, став 2 е утврдено дека не треба да се докажуваат општо познати факти, факти кои му се познати на јавниот орган и факти чие постоење законот го претпоставува.

За скратената испитна постапка е карактеристично тоа што во неа се пристапува кон непосредно решавање на административната работа, без претходно да се изведуваат одделни процесни дејства(на пример, увид, сослушување сведоци, вештачење и др). Така, службеникот ќе ја реши

⁷ Закон за општата управна постапка, Сл.весник на Р.М. бр.124/2015

административната работа во скратена постапка, ако странката за чие право се одлучува во своето барање навела факти или поднела докази врз основа на кои може да се утврди фактичката состојба или ако таа состојба може да се утврди врз основа на општопознати (ноторни) факти кои не мора да се докажуваат. На пример, кога некој студент поднел барање до Министерството за образование и наука да му се признае право на стипендија и во прилог на барањето поднел докази врз основа на кои ќе се утврди дека ги исполнува законските услови да му се признае правото (просек на оценки од 8,5 со уверение за положени предмети, статус на редовен студент со потврда за редовен студент и слично). Врз основа на вака документираното барање, службеникот во министерството во скратена постапка, непосредно ќе го реши предметот во согласност со приложените исправи со кои се утврдува постоењето на релевантните факти. На ваков начин, службеникот ќе постапи и ако се работи за факти ноторни или општопознати, што не треба да се докажуваат (на пример, постоење на земјотрес, пожар, поплава, свлечиште и слично), врз основа на кои на странката и се признава некое право во административна постапка.⁸

Службеното лице ќе одлучи во скратена постапка и кога состојбата на работата во конкретен случај, може да се утврди врз основа на службени податоци со кои располага органот во кој се спроведува постапката, а притоа не е потребно посебно сослушување на странката заради заштита на нејзините права или правни интереси. Така, на пример, ако службеник во некој административен орган се пријавил на интерниот оглас за унапредување во повисоко звање, органот може врз основа на службените податоци со кои располага (оценувања на службеникот, години на работен стаж и сл.) по скратена постапка да одлучи за унапредувањето на службеникот.

Исто така, административните органи можат заради заштита на јавната безбедност, јавниот мир и поредок, заштита на животот и здравјето на луѓето, имотот и слично, да решаваат по скратена постапка и врз основа на факти кои се сторени барем веројатни (на пример, решенија со кои се одредуваат обврски на граѓани, претпријатија и установи за учество во отстранување на последици од поплави, земјотреси, пожари и други непогоди).

Освен во претходно наведените случаи, во сите други случаи административните органи се должни да спроведат посебна испитна постапка, односно да ги преземаат сите неопходни процесни дејства (увид, усна расправа, исказ на странка, сослушување на сведоци, давање стручен наод и мислење на вештаци) во насока на потполно утврдување на фактичката состојба и заштита и остварување на правата и правните интереси на странките.

Во текот на постапката службеникот е должен да и укаже на странката на можноста за остварување на оние права кои таа не ги истакнала во барањето, а истите и припаѓаат според материјалните прописи, како и на нејзините права

⁸ Витански, Д., Јавна и државна администрација, Битола, 2020, стр. 176

кои поради незнаење и некористење би ја довеле во неповолна позиција. Ако во постапката учествува неuka странка, таквата состојба не треба да биде хендикеп и негативно да се рефлектира врз нејзините права. Службеникот е должен да се грижи незнаењето или неукоста на странката да не биде на штета на правата кои и припаѓаат според законот.

Службеното лице мора да и овозможи на странката да се изјасни за фактите што се од важност за донесување на решението. Странката не треба да се третира како објект во постапката, туку како активен процесен субјект. На странките треба да им се овозможи активно учество во утврдувањето на материјалната вистина. Така, странката може да изнесува факти кои се значајни за решавање на работата и да ги побива наводите што не се сложуваат со нејзините наводи. Таа има право до донесување на решението да ги дополнува и објаснува своите тврдења. Службеното лице што ја води постапката е должно да и овозможи на странката да се изјасни за фактите што се изнесени во испитната постапка, за понудените докази, активно да учествува во изведувањето на доказите, да им поставува прашања на другите странки, на сведоците и вештаците, и да се запознае со резултатите од изведените докази. Исто така, странката може да предложи одржување усна расправа, да става забелешки на работата во врска со усната расправа, да се изјаснува за предложениот вештак, да бара негово изземање, како и самата да предлага вештак.⁹

За разлика од судските постапки (кривична, парнична), во управната постапка усната расправа не е задолжителна. Кога се работи за едностранечки предмети или предмети кои не се многу сложени, заради економичност и рационалност во постапувањето, усна расправа не се закажува. Меѓутоа, одржувањето усна расправа е задолжително во одредени ситуации, и тоа: 1. во предмети во кои учествуваат две или повеќе странки со спротивни интереси; и 2. кога треба да се изврши увид или сослушување на сведок или на вештак.

Принципот на материјална вистина е стожер на административната постапка и согласно тоа законските одредби низ кои се манифестира неговиот дух, односно нормите во кои е вткаена неговата есенција имаат конгенсен карактер и императивна компонента, што значи тие не можат да бидат дерогирани затоа што нивното почитување не зависи од волјата на службените лица. Поради непочитување или прекршување на принципот на материјална вистина, востановени се и контролни механизми. Така, второстепениот орган (надлежната Комисија) одлучувајќи по повод изјавена жалба, доколку утврди дека решението било донесено врз основа на непотполна или погрешно утврдена фактичка состојба, ќе го поништи првостепеното решение. Имено, погрешно утврдена фактичка состојба постои ако административниот орган некој релевантен факт погрешно го утврдил или не го утврдил. Тоа ќе биде во случај

⁹ Давитковски, Б., Павловска -Данева, А., Административно право – Книга втора (процесно право), Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020, стр. 19.

кога, на пример, овластен инспектор при вршење на увид во индустриската зона во која работат повеќе економски оператори или производствени капацитети, погрешно ќе утврди дека наместо фабриката за производство на цемент, загадувањето го врши некој друг субјект. Или кога полициските службеници, ако врз основа на пријава од станарите во станбена зграда за нарушување на јавниот ред и мир, погрешно утврдат дека јавниот ред е нарушен од луѓето во станот каде што има културна и достоинствена забава, а не од станот каде што има карање, викање, кршење и сл.

Покрај од страна на второстепениот орган, решението кое е донесено врз основа на погрешно утврдена фактичка состојба може да се поништи и во судска постапка. Така, доколку против конечно решение е поднесена тужба и инициран управен спор, Управниот суд ако утврди дека оптуженото решение е незаконито, затоа што службеникот во административната постапка погрешно ја утврдил фактичката состојба или донел погрешен заклучок од изведените факти во поглед на фактичката состојба, ќе донесе анулативна односно поништувачка пресуда.

2. ДОКАЗНИ СРЕДСТВА И ОЦЕНУВАЊЕ НА ДОКАЗИТЕ

Во административната постапка се утврдува вистинитоста на фактите, кои според материјалните прописи се важни за донесување на решението. За да се утврди постоењето на правно-релевантните факти, потребно е да се применат соодветни средства, односно докази. Најчесто, терминот доказ се употребува за означување на средство кое што е извор на сознание за фактите. Употребен во оваа смисла, доказот претставува синоним за доказно средство. Како доказно средство се смета се она што е погодно за утврдување на фактичката положба и што одговара на поединечен случај, односно секое средство кое е погодно кај службеното лице што го решава предметот да креира убедување за вистинитоста на фактичката состојба.

Според Законот за општата управна постапка од 2015 година, службеното лице кое ја води постапката е должно по службена должност и по електронски пат да ги прибави доказите и податоците (уверенија, сертификати, потврди и др.) за фактите за кои службена евиденција води јавниот орган надлежен за решавање на предметот. Службеното лице ќе постапи на таков начин и во случај кога во однос на фактите службена евиденција води некој друг јавен орган, односно друг субјект кој води регистар на податоци.

Доказите се или материјални средства или човечки дејствија, односно, сите доказни средства се или лица или предмети. Како доказни средства во управната постапка можат да се употребат: исправи, сведоци, вештаци, изјава на странка и увид. Кои од овие средства ќе бидат употребени зависи од оценката на службеното лице, во зависност од потребите и околностите на конкретниот случај. Исто така, дали некој факт треба да се докажува или не, одлучува

службеното лице што ја води постапката во зависност од тоа дали тој факт може да има влијание во решавањето на работата. Доказите, по правило, се изведуваат откако ќе се утврди што во фактички поглед е спорно или што треба да се докажува. Според тоа, предмет на докажување во административната постапка се спорните факти. Целта на докажувањето е кај службеното лице да се создаде убедување дека постојат или не постојат одредени правно релевантни факти.

Освен спорните факти кои, се разбира, треба да се докажуваат, постојат и факти кои не треба да се докажуваат, а такви се:

- фактите кои се општопознати (ноторни факти) – *notoria non agent probatione*;
и
- оние факти чие постоење законот го претпоставува.

Под општопознати или ноторни факти се подразбираат такви факти кои им се познати на сите лица воопшто, на населението од одредено географско подрачје (место, крај или земја), на сите лица од одредено образование или стручна област или на современите на одредено собитие. На пример, ноторен факт е земјотресот, кој предизвикал оштетување на куќите и станбените објекти на населението. Притоа, овој факт како општопознат не треба да се докажува, ако треба врз негова основа да се оствари некое право во административна постапка. Како ноторни факти се сметаат и елементарни непогоди, поплави, пожари, свлечишта, уништување на земјоделски производи од невреме проследено со град и сл.

Но, поради релативниот карактер на ноторните факти, дозволено е да се докажува спротивното - дека фактот не е ноторен. Ако во тоа се успее, тогаш следува докажување на вистинитоста на тврдењето дека фактот постои. Исто така, дозволено е да се докажува дека ноторниот факт не постои.

Во административната постапка, покрај ноторните факти, не се докажуваат и фактите чиешто постоење законот го претпоставува. Правните или законските претпоставки се правнотехнички средства коишто го ослободуваат органот од должноста да го утврдува постоењето на фактите, чие постоење законот го претпоставува. Но тука е допуштено да се докаже непостоењето на тие факти, освен ако тоа е со закон поинаку определено. Ваквите факти, како што начнавме, се нарекуваат законски претпоставки и тие може да бидат соборливи или несоборливи. На пример, соборливи претпоставки имаме кај јавните исправи, како што се: извод од матична книга на родените, посмртница, уверение за материјална состојба, уверение за државјанство, лекарско уверение, имотен лист и сл. За овие исправи постои претпоставка (законска пресумпција) дека се што е внесено во нив како содржина во поглед на потврдување определени факти, својства или појави се смета за вистинито. Притоа, органот кој треба да донесе решение за признавање некое право на граѓанин, нема да се впушта во утврдување на веродостојноста на фактите содржани во јавната исправа. Меѓутоа, доколку друго засегнато лице го тврди и докаже спротивното од

она што е содржина во исправата, тогаш претпоставката ќе биде соборена и анулирана. Несоборлива законска претпоставка, пак, имаме во фактот дека сведоците, вештаците и толкувачите не бараат награда, ако такво барање не поставиле при сослушувањето, толкувањето, односно давањето на стручен наод и мислење и покрај тоа што од службеното лице што ја води постапката биле предупредени на последиците од таквото пропуштање.

Според тоа каков е односот на доказот кон фактот за кој дава одредена информација, се прави поделба на непосредни (директни) и посредни (индиректни) докази. Непосредни докази се оние со кои на непосреден или директен начин се утврдува постоењето на некој релевантен факт. Со непосредниот доказ, службеникот непосредно донесува заклучок за постоењето или непостоењето на релевантните факти. На пример, увид на инспекторот за животна средина во индустрискиот капацитет, за да утврди дали има инсталирано заштитни филтри на оцаците и дали тој е изворот на загадување на воздухот во одредена средина. Или, увид на пазарниот инспектор во колонијал за да утврди дали на некои производи им поминал рокот на употреба; увид на инспекторот на градилиштето за да утврди дали се почитуваат пропишаните стандарди за заштита при работа; увид на градежниот инспектор дали градбата е во согласност со деталниот урбанистички план, дали е пречекорена дозволената катност итн.

Меѓутоа, во административната постапка службеникот не е секогаш во можност сите релевантни факти да ги утврди непосредно, т.е со помош на непосредни докази. Тоа значи дека правно релевантните факти може да се утврдат и индиректно, посредно. Посредни докази се оние преку кои на посреден (индиректен) начин се утврдува фактот (фактите) што е предмет на докажување. На пример, при одлучување за признавање право на инвалидска пензија, службеното лице по посреден пат, преку стручен наод и мислење на лекарската комисија ќе дознае за степенот на инвалидитет на лицето, односно за неговата работна неспособност или степен на телесно оштетување. При одобрување за влез во државата на камиони со отпад, кој треба да се користи како суровина или погонско гориво за потребите на индустријата, доколку царинскиот службеник се посомнева дека се работи за радиоактивен отпад ќе го стопира и оневозможи увозот. Притоа, Царинската управа во содејство со Државниот инспекторат за животна средина, за да утврдат дали навистина станува збор за токсични или канцерогени материи, ќе земат примероци или мостри и истите ќе ги испратат на испитување во акредитирана референтна лабораторија. Дали навистина станува збор за радиоактивен отпад, надлежните служби во ваков случај утврдуваат по посреден пат, врз основа на релевантните параметри од анализата во референтната лабораторија.

Во доказната постапка, од клучно значење е оценувањето, односно проценувањето на вредноста на одделните докази. Тоа се врши според принципот

на слободна оценка на доказите: кои факти ќе ги земе како докажани одлучува службеникот по свое уверување врз основа на совесна и грижлива оценка на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на резултатите од целокупната постапка. Ова значи дека службеното лице врз основа на лично сфаќање и слободно уверување одлучува дали одреден факт ќе се смета за докажан и вистинит или неистинит во конкретен случај. Во управната постапка, како и во судските постапки, востановено е начелото на материјална вистина, според кое органите и службениците се слободни и самостојни во оценувањето на точноста и вистинитоста на доказите и на нивната вредност. Според овој концепт, службеникот одлучува според околностите на конкретниот случај, испитувајќи ги индивидуалните својства на конкретните докази и формирајќи заклучоци согласно индуктивната метода. Притоа, финалната одлука на органот зависи од перцептивниот и од интелектуалниот капацитет на службеникот.

Меѓутоа, слободното уверување на службеникот во никој случај не треба да премине во негово самоволие или арбитрерност при оценувањето на вредноста на доказите. Службеникот кој ги изведува и ги оценува доказите не смее да ги рангира односно степенува со посилна и послаба сила, туку сите докази да ги третира подеднакво. Службеникот во еден конкретен случај единствено може на некои докази да им придаде поголема, а на други помала важност, некои да ги смета за поверодостојни, а други за помалку веродостојни или воопшто неверодостојни. Заради спречување на произволност и волунтаризам, службеникот е должен за секој конкретен случај да изнесе уверливо образложение за доказите кои ги смета за точни и вистинити, како и зошто некои од нив отфрлил, односно треба да елаборира зошто во некои од доказите „поверувал“ а во други не и, на тој начин, со своето уверување да ги увери и другите.¹⁰

Системот на слободна оценка на доказите дава поголема гаранција за правилно утврдување на фактите, Но овој систем има и одредени недостатоци. Имено, службеникот може да ги злоупотреби своите овластувања, може да погреша, а во одредени ситуации може да се покаже и како недоволно стручен за правилно да ги оцени доказите. Токму поради тоа, овој систем претпоставува постоење определени квалитети на службените лица (солидно образование, стручност, професионалност, совесност, етички принципи и сл.).

3. САМОСТОЈНОСТ НА СЛУЖБЕНИЦИТЕ ВО УТВРДУВАЊЕТО НА МАТЕРИЈАЛНАТА ВИСТИНА

Врз основа на компаративен осврт, може да се заклучи дека принципот на самостојност не претставува само административно-процесно начело, туку дека е и уставно етаблирано начело. Покрај во вршењето на сите други

¹⁰ Витански, Д., Јавна и државна администрација, Битола, 2020, стр. 179

дејности кои го сочинуваат делокругот на надлежност на административните органи, согласно уставите на повеќето држави, постои гарантен механизам премисите и атрибутите на самостојноста да се вградат и во спроведувањето на административната постапка и следствено на тоа во утврдувањето на материјалната вистина. Значи, ова начело во полн израз доаѓа во решавањето на административни предмети, кога административните органи и организациите кои вршат јавни овластувања преку непосредно применување на законите и другите прописи донесуваат конкретни акти - решенија со кои одлучуваат за правата, обврските или правните интереси на граѓаните и правните лица. Притоа, духот и есенцијата на принципот на самостојност, кои провејуваат во процесните закони на државите, првенствено се изразуваат во следново: 1. овластеното службено лице ја води административната постапка и донесува решение самостојно, во рамки на овластувањата дадени со закон, со други прописи и општи акти; и 2) овластеното службено лице на органот самостојно ги утврдува фактите и врз основа на утврдените факти и околности ги применува прописите, односно општите акти врз конкретен случај.

Во согласност со наведеното, органот е самостоен во утврдувањето на фактичката состојба, односно во осознавањето на правно-релевантните факти врз кои треба да почива неговиот акт. Исто така, кои факти ќе ги земе за докажани одлучува овластеното службено лице, самостојно по свое уверување врз основа на темелна, совесна и грижлива оценка на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на резултатот од целокупната постапка. Притоа, службеното лице по свое слободно уверување, врз основа на лично сфаќање и автономно убедување оценува дали одреден факт ќе се смета за вистинит или невистинит во конкретен случај. Се разбира, ова во ниеден случај не смее да го премине рубиконот и да се претвори во самоволие и арбитрерност во решавањето.

Сублимирано, основна рамка и водилка на административните органи и службениците при решавање конкретни административни работи, треба да претставува законот. Начелото на самостојност се заснова на начелото на законитост, а му се спротивставува на начелото на хиерархиска субординација. Тоа значи дека органите кои решаваат управни предмети во управна постапка се должни да се придржуваат исклучиво до законите и другите правни прописи, а не се обврзани да ги уважуваат конкретните инструкции и налози на хиерархиски повисоките инстанци (на пример, на министрите или директорите на органите). Исто така, во овој сегмент ни еден друг орган (ниту парламентот, ниту владата) не може да врши пресија и дава конкретни наредби како да се реши одреден предмет. Меѓутоа, сепак, во овој контекст, постои можност за влијание на повисоките инстанци над пониските инстанци кои решаваат административни работи, но само врз основа на општи правни акти (задолжителни инструкции или упатства). Оттука произлегува дека начелото на самостојност ја исклучува

можноста за влијание во конкретни случаи, меѓутоа допушта можност за влијание во општи ситуации (на пример, кога владата ќе заземе став да се одбијат сите барања за издавање дозволи за носење оружје на лица под 25 годишна возраст поради пораст на криминалитетот).¹¹

Како што судовите се самостојни во преземањето на процесните дејства и во утврдувањето на материјалната вистина, така и административните органи треба да се самостојни во утврдувањето на фактичката состојба и во креирањето на финалните продукти - решенијата.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Основната или примордијалната цел заради која се води секоја правна постапка, а во тој контекст и административната постапка се состои во целосно и правилно утврдување на фактичката состојба, односно материјалната вистина во секој конкретен случај. Тоа овозможува физичките и правните лица непречено да ги остваруваат правата во административниот сообраќај, кои им ги гарантираат општите норми на позитивното право на државата, односно да ги исполнуваат обврските што им ги одредуваат органите во насока на остварување и заштита на јавниот интерес.

Принципот на материјалната вистина е супстанцијален елемент, кој го сочинува битието на административната постапка. Ова начело ги задолжува органите и службениците да постапуваат совесно и стручно при преземање на процесните дејствија во постапката. При нејзиното водење, службеникот треба да биде што пообјективен. Тој треба да се апстрахира од сите лични моменти и да се впушти што пообјективно во испитувањето на материјалната вистина. Во овој контекст, постои обврска за службеното лице административниот предмет да биде длабински проучен и темелно претресен, со цел фактичката состојба да биде целосно осознаена и потполно разјаснета.

Поривот и должноста за утврдување на материјалната вистина, мора перманентно да циркулираат како основна мисла-водилка во матрицата на службениците. За нејзино создавање, покрај стручното знаење и професионалното искуство, потребно е службениците да ги впрегнат и стават во функција логичките и мисловните способности, како и когнитивното расудување.

Принципот на материјалната вистина мора префинето да се култивира и филигрански да се оживотворува. Во таа насока, треба да се востановат конзистентни институционални механизми, со кои ќе се неутрализираат самоволието, арбитрарноста, волунтаризмот и дилетантизмот на службените лица. Во оваа сфера, треба да се исклучи секаква можност за импровизации. Доколку се извитопери и дезавуира правилното утврдување на фактичката

¹¹ Лилић, С., Управно право-управно процесно право, осмо издање, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 451

состојба, ќе се девастира самата административна постапка, ќе се наруши правната сигурност на граѓаните и на правните лица, а во крајна линија ќе се загрози јавниот интерес и ќе се деформира анатомијата на правниот поредок.

Органот треба целосно да ја утврди фактичката состојба со цел да оцени дали во конкретниот случај се исполнети со материјалниот закон пропишаните услови за да може на странката да и се признае бараното право или да и се наложи некоја обврска. Вистински утврдената состојба и правно релевантните факти претставуваат водилка и патоказ на административниот орган кон прецизна примена на материјалниот пропис, а со тоа и кон законито решение што претставува есенцијална цел на административната постапка.

ЛИТЕРАТУРА

1. Димитриевиќ, П., Управно право општи део, Ниш, 2013.
2. Гелевски, С, Управно процено право, ТИХА, Скопје, 2009, стр. 56;
3. Давитковски, Б.; Павловска-Данева, А., Административно право – Книга втора (процесно право), Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2020, стр. 19.
4. Фромонт, М, Административното право на земјите од Европа (превод на македонски јазик) Арс Ламина ДОО, Скопје, 2010
5. Компилација на инструменти на Советот на Европа, Административно право- Препораки, Скопје, 2005, стр. 289;
6. Лилиќ, С., Управно право-управно процесно право, осмо издање, Правни факултет - Универзитет Београд, 2014, стр. 451;
7. Maurer, Н., Droit administrative allemande, trad. Fromont, Pariz, 1994, p. 127.
8. Stjepanović, N, Lilić, S, Upravno pravo, opšti deo, Beograd, 1991.
9. Витански, Д., Јавна и државна администрација, Битола, 2020, стр. 164.
10. Витански, Д., Дискрециони овластувања на администрацијата – потреба или параван за злоупотреби, International journal scientific papers VOL 11/1, Institute of knowledge management, Skopje, Macedonia, стр. 132.
11. Закон за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр.124/2015.