

ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАТОЦИ НА УПРАВНИОТ СПОР ВО МАКЕДОНСКИОТ ПРАВЕН СИСТЕМ

Јадранка Денкова

Проф. д-р “Универзитет Гоце Делчев”, Правен факултет Штип
Е-маил: jadranka.denkova@ugd.edu.mk

Андон Мајхосев

Проф. д-р “Универзитет Гоце Делчев”, Правен факултет Штип,
Е-маил: andon.majhosev@ugd.edu.mk

Страшко Стојановски

Проф. д-р “Универзитет Гоце Делчев”, Правен факултет Штип,
Е-маил: strasko.stojanovski@ugd.edu.mk

Абстракт:

Во изминатиот период констатирани се слабости на одредени решенија во претходниот Закон за управни спорови кои ја отежнувале или успорувале работата на Управниот суд за ефикасна судска заштита. Притоа како недостатоци се отсуство на јавната расправа за утврдување на фактичката состојба, ретка примена на решавање во спор со полна јурисдикција, доцнење на доставата итн. Од тие причини беше ревидиран и изменет Законот за управни спорови во насока на зголемување на ефикасноста на управното судство. Целта на овој труд е да ги анализира најновите измени на Законот за управни спорови, (донесен во 2019 година), нивното значење функционалност и практична примена. Особено трудот ќе се осврне на примената на спорот на полна јурисдикција и спорот на законитост, како влијаат на ефикасноста на Управниот суд. Покрај тоа ќе бидат анализирани и други новини во Законот за управни спорови што се насочени кон подобрување на ефикасноста на административното судство. Заклучокот е дека заложбата на Законодавецот е да се усогласи управното судство во Македонија со начелата во Европскиот административен систем. Применливоста на некои одредби ќе обезбедат ефикасност во судството, но во целина неможе да се согласиме дека ќе се намали обемот на работењето и ќе се зголеми ефикасноста на Управното судство. И покрај тоа што законодавецот настојува да се зголеми ефикасноста во кореспонденцијата помеѓу администрацијата во управни органи која ги решава управните предмети и управниот суд се губи време со чекање на оригиналните документи релевантни за расправата.

Клучни зборови: *Управен спор, спор со полна јурисдикција, администрација, Управен суд, управно судство*

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE ADMINISTRATIVE DISPUTE IN THE MACEDONIAN LEGAL SYSTEM

Abstract

In the past period, weaknesses of certain solutions have been identified in the previous Law on Administrative Disputes, which made more difficult or slowed down the work of the Administrative Court for efficient judicial protection. The disadvantages are the absence of a public hearing to determine the factual situation, infrequent application of resolving a dispute with full jurisdiction, delay in delivery, etc. For that reason, the Law on Administrative Dispute was revised and amended in order to increase the efficiency of the civil service. The purpose of this paper is to analyze the latest amendments to the Law on Administrative Dispute, (adopted in 2019), their significance functionality and practical application. In particular. Law on Administrative Dispute. The main emphasis of the paper is to see how these principles apply and how they affect the efficiency of the Administrative Court. In addition, other innovations will be analyzed in the Law on Administrative Dispute, which are aimed at improving the efficiency of the administrative judiciary. The conclusion is that the legislator's commitment is to harmonize the administrative judiciary in Macedonia with the principles in the European administrative system. The applicability of some provisions will ensure efficiency in the judiciary, but in general we cannot agree that the scope of work and efficiency of the Administrative Judiciary will be reduced. Although the lawmaker seeks to increase efficiency in the correspondence between the first-instance administrative bodies of the administration and the administrative court, time is still wasted waiting for the original documents relevant to the hearing.

Keywords: *Administrative Dispute, Dispute Resolution, Administration, Administrative Court, Administrative Judiciary*

ВОВЕД

Во изминатиот период констатирани се слабости на одредени решенија во претходниот Закон за управни спорови кои ја отежнувале или успорувале работата на Управниот суд. Притоа како недостатоци се отсуство на јавната расправа за утврдување на фактичката состојба, ретка примена на решавање во спор со полна јурисдикција, доцнење на доставата итн..Од тие причини беше ревидиран и изменет Законот за управни спорови во насока на зголемување на ефикасноста на Управниот суд, како и на администрацијата во јавните органи која решава во управна постапка од прв степен. Целта на овој труд е да ги анализира најновите измени на Законот за управни спорови, (донесен во 2019 година, а примената на истиот е од мај 2020 година), нивното значење функционалност и практична примена.¹ Особено трудот ќе се осврне на примената на спорот на полна јурисдикција и спорот на законитост кое беше предвидено и во Законот за управни спорови од 2006 година. Главниот акцент

¹ Закон за управен спор (Службен весник на РМ 96/2019)

на трудот е да се види како ќе се применуваат овие одредби и како ќе влијаат на ефикасноста на Управниот суд. Покрај тоа, тука се анализирани и други новини во Законот за управни спорови што се насочени кон подобрување на ефикасноста на административното судство.

Едно од позначајните измени е воведувањето на задолжителна расправа во управниот спор и начелото на контрадикторност во насока на остварување на правото на странката на фер и правично судење, односно правична судска постапка согласно член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права.² Ова начело е посебно важно токму во управниот спор, бидејќи со цел да се обезбеди непристрасност на судот во одлучувањето за законитоста на управните акти потребно е надзорот на управата да биде делотворен и ефикасен. Со тоа се дава можност на судот во управен спор во најголем број на случаи сам да донесува одлуки за управните работи, со што ќе се скрати времетраењето на одлучувањето за некоја управна работа што всушност е и цел на реформата.

Предмет на овој труд е да се анализираат новите законски одредби кои се однесуваат на начелото за усна расправа, на судот му се дава правото самостојно да одлучи кои докази ќе ги изведе и кои факти ќе ги земе за утврдени. Доказувањето во постапката со задолжителна достава на списите од страна на администрацијата која одлучувала во постапката. Особено е значајно да се истакне дека за прв пат е предвидено право за утврдување одговорност на администрацијата од страна на управниот судија во форма на парична казна за јавниот орган, односно службеникот кој одлучувал во управната постапка не ги достави бараните списи за тужбеното барање по кој одлучува судијата.³ Новиот закон во однос на одлучувањето со полна јурисдикција го мотивира судијата и му ја зајкнува довербата преку одредба со која судот ја донесува пресудата врз основа на сопственото убедување и оцената на правните и фактичките прашања. Во корист на јакнењето на заштитата на странките во спорот, новиот закон исто така пропишува дека пресудата може да се темели само на фактите и доказите за кои на странката и била дадена можност да се произнесе. Новиот

² Европска конвенција за заштита на човековите права и слободи согласно одредбите на Протоколот број 14 (CETS no. 194) кој стапи на сила на 1 јуни 2010 година, иако во 'Службен весник на Република Македонија' не е објавен пречистен текст на Конвенцијата.

³ Доколку јавниот орган не постапи во согласност со ставот (1) на овој член, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган кое од неоправдани причини не ги доставило документите, односно податоците со кои располага. Против решението дозволена е жалба до Вишиот управен суд, во рок од 15 дена, сметано од денот на доставување на решението до тужениот.

Во случаите од ставот (5) на овој член, кога судот не е во можност да одлучи за предметот без списите, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт односно го презело оспореното дејствие, или на одговорното лице, односно овластеното лице во тужениот, односно во органот кој располага со списите што не се доставени поради неоправдани причини. Против решението дозволена е жалба до Вишиот управен суд, во рок од 15 дена, сметано од денот на доставување на решението до тужениот.

закон, како и претходниот закон од судот бара поништување на незаконита одлука. Меѓутоа, му поставува обврска не само да ја поништи побиваната одлука, туку и да ја реши управната работа. Врз основа на таквата одредба се создава можност решавањето на управните спорови како спор на законитост да бидат намалени, а за сметка на тоа по правило спорите да се решаваат како спор со полна јурисдикција. Како новина со новиот закон за управните спорови, е и воведувањето на модел постапка, која претставува процедурален институт кој му овозможува на судот да си олесни и побрзо да се справи со поголем број на веќе поднесени тужби. Целта на овој труд е да се анализираат изменетите одредби во новиот Закон за управен спор како ќе влијаат на ефикасноста на управното судство во нашата држава. Методологијата на трудот се базира на анализа на законски и подзаконски акти, статистички показатели, како и резултати од досегашни истражувања релевантни за предметот на истражување.

АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

Улогата и значењето на управниот спор преку работата на Управниот суд е решение од 2006 година. Воведувањето на ваков специјализиран суд е новина во правосудниот систем во Република Македонија.⁴ До донесувањето на Законот за управните спорови во 2006 година⁵, за решавање во управни спорови беше надлежен Врховниот суд на Република Македонија. Овие измени се дел од реформите во правосудството предвидени со Стратегијата за реформа на правосудниот систем, донесена од Министерството за правда во 2004 година, за остварување независно и ефикасно судство. Како што е наведено во Стратегијата,⁶ потребата од создавање посебен, специјализиран суд во областа на управните спорови се оправдува со неможноста Врховниот суд на Република Македонија ефективно да се справи со нив. Континенталниот модел на судската контрола на администрацијата, претставува системско решение кое овозможува судската контрола на администрацијата да ја врши посебен Управен суд во насока за ефикасна заштита на правата и слободите на граѓаните. Така, заштитата на правата на граѓаните може да ја согледаме уште во основните одредби на Законот за општа управна постапка кои упатуваат на потребата и целите на Законот да ги штити правата и правните интереси на физичките и правните лица, а воедно да водат управни постапки за јавниот интерес, административните службеници при вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи. Секако и посебните закони кои ги уредуваат посебните управни

⁴ Фондација Отворено општество – Македонија, „Повеќе труд за подобар суд – Судската заштита на човековите права во управен спор“, Скопје, 2012, стр. 8.

⁵ Закон за управните спорови, „Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2006, со измените и дополнувањата.

⁶ Стратегија за реформа на правосудниот систем, стр. 15-16.

постапки не смеат да ја намалат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирани со основниот Закон за општа управна постапка.⁷

Против одлуките на јавните органи кои одлучуваат во прв степен, на граѓаните и правните лица им стојат повеќе правни средства до различни институции: самостојни органи комисиии, ресорни министри, а за некои веднаш може да поведат управен спор со тужба. Во Законот за општата управна постапка од 2015 година воведен е и нов редовен правен лек, „приговор“, чија примена ќе биде предмет на идни истражувања и анализи во наредните години. Се претпоставува дека доколку приговорот ја оправда својата функција ќе влијае врз намалувањето на тужбите пред Управниот суд. Сè на сè, за мала држава со население од околу 2.000.000 жители, системот за управноправна заштита во Република Северна Македонија е доста сложен и се остварува помеѓу повеќе институции од различен степен.⁸ Против одлуките на второстепените органи дозволено е поведување на управен спор со тужба пред Управниот суд, а против пресудите на Управниот суд може да се поднесе жалба пред Вишиот управен суд. Ако го согледаме показателот од Извештајот на Вишиот управен суд за 2019 година за поднесени 1536 жалби против одлуките на Управниот суд укажува на искористување на можноста за одоговлекување на конечната одлука, а со тоа и забавување на конечната одлука. Ваквата поставеност влијае на остварувањето на правата и интересите на граѓаните.⁹ Сложеноста на системот може да се согледа на хоризонтално ниво, со постоење на многу паралелни второстепени органи кои се специјализирани за одредена надлежност, така и вертикално, со постоење на повеќе степени на управно-правна заштита.

Со оглед на многубројните анализи за практикувањето на управниот спор од страна на Управниот суд сите статистички податоци упатуваат на неефикасност и бавно решавање на управните предмети од страна на Управниот суд и од

⁷ Член 1 Со овој закон се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи. Член 2 Примена на законот (1) Овој закон се применува за сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги. (2) Со посебните закони одделни работи може да се уредат поинаку од овој закон, доколку не се во спротивност со основните начела и целта на овој закон и не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со овој закон. Закон за општа управна постапка, (Службен весник на РМ бр.124/2015).

⁸ Управно-правна заштита на граѓаните и вработените во јавна администрација: извештај за работата на второстепените комисиии и управните судови / [автор Драган Гоцевски]. - Скопје : Центар за управување со промени, 2017. - 82 стр. : табели, граф. прикази ; 25 см, ISBN 978-608-4818-26-7, Центар за управување со промени, Скопје 2017

⁹ Годишен Извештај за работа, Виш управен суд за период 2019 година.

Вишиот управен суд. Ако ги погледнеме годишните извештаи на Управниот суд ќе видиме дека во 2018 година од вкупно примени предмети 3708, потврдени се 2485 предмети или 67% , а само 555 предмети односно 15% се преиначени предмети. Ова укажува на тоа дека судиите во мал процент од 15% одлучиле на друг начин.¹⁰ И покрај укажувањето и менувањето на Законот за управен спор судиите сеуште се инертни на мериторното решавање на споровите, односно во полна јурисдикција. Како причина за ваквото однесување може да се видат констатциите во Извештајот за работа на Управниот суд од 2018 година каде што се наведува незадоволството од непополнетоста на предвидените работни места во Систематизацијата на Управниот суд. Така со Правилникот за систематизација се предвидени 149 работни места, а заклучно со 2018 година се пополнети само 68 што не е ни половина од предвидената потреба од кадри.¹¹ Ваквата состојба на недостаток на кадри, се одразува на протоколот на предметите во судот, брзината на решавањето, односно на целокупната ефикасност на судот. Посебно се одразува недостатокот на стручни судии како најсилна алка за ефикасно работење на судот. Значајно е да се истакне и забелешката во извештајот од 2018 година за просторните и инфраструктурни проблеми на Управниот суд. Во извештајот се истакнати проблемите за застарена електричната инсталација руинирана кровна конструкција и недоволен простор за вршење на судската и административната функција од страна на кадрите во судот. Судиите немаат посебни простории и има недостаток на простор за сместување на предметите. На ова укажува и податокот дека во 2018 година останале нерешени 6120 предмети од страна на Управниот суд.

Како показател за неефикасноста на Управниот суд е Извештајот од Народниот правобранител за 2019 година. Така, претставките од областа на правосудството во 2019 година се најбројни, а најчесто граѓаните укажувале дека се соочуваат со значителни тешкотии при остварување на своите права, поради долготрајното траење на постапките пред Управниот суд, првостепените, второстепените судови, Јавното обвинителство, Судскиот совет на Република Северна Македонија, како и постапките за заштита на правото на судење во разумен рок за кои е надлежен Врховниот суд на Република Северна Македонија. Народниот правобранител, постапувајќи по поднесените претставки констатира дека и натаму Управното судство е нефункционално и не успева да биде гарант по однос на заштитата на правата на граѓаните и владеењето на правото. Продолжува лошата комуникација на органите на државната управа со управното судство, предметните списи не се доставуваат навремено, поради што постапките се долготрајни, а заштитата на правата на граѓаните пред управните судови е неефикасна. Останува неизменета состојбата во однос на

¹⁰ Годишен извештај за работа Управен суд период 2018 година.

¹¹ Правилник за организација и систематизација на работните места на Управниот суд, објавен на официјалната страна на Управниот суд

мериторно одлучување во управните спорови од страна на управните судови, со што предметите повеќе пати се враќаат на повторно одлучување пред управните органи, чии одлуки се оспорени, а овие постапки траат повеќе години или пак, со децении.¹²

Во 2019 година најбројни се преставките против судските органи, односно во правосудството 639 од кои најголем број од преставките се однесуваат на управното судство.¹³ Така до Народниот правобранител биле доставени претставки во кои граѓаните се пожалиле дека Управниот суд одлучувал и поништувал конкретни решенија, без претходно да му бидат прибавени сите предметни списи, неопходни за да се утврди фактичката состојба, како би се донела издржана пресуда. Се претпоставува дека новиот Закон за управни спорови, чија примена започна во мај 2020 година со воведувањето на задолжителност на јавната расправа и зајакнување на можностите за мериторно одлучување во Управниот суд, како и системот за извршување на пресудите ќе се зголеми ефикасноста и ќе се намалат преставките од граѓаните. При донесувањето на Законот за управни спорови Народниот правобранител не бил консултиран, при што истиот изразува сомнеж дека слабостите нотирани во овој извештај ќе бидат надминати во целост, меѓу другото и поради неговата одложена примена и потребата за измена на Законот за судови, без чија измена до крај не би била дефинирана надлежноста на Управниот суд. Во текот на извештајната година, Народниот правобранител постапувал по предмет кој се однесува на постапка за денационализација поведена пред Комисијата за одлучување по барања за денационализација за општините Центар - Скопје, Гази Баба-Скопје и Карпош-Скопје. Постапката по овој предмет траела 16 години, а подносителот неколку пати добил решенија во своја корист, против кои Државното правобранителство на Република Северна Македонија повел управен спор, но, поради тоа што Управниот суд мериторно не одлучува, постапката по предметот сè уште трае. Народниот правобранител, исто така постапувал по предмет во кој подносителот на претставката чекал цела година неговиот предмет по жалба од Управниот суд да биде доставен до Вишиот управен суд, од причина што надлежниот орган не доставил одговор на жалбата. По интервенција на Народниот правобранител, предметот веднаш беше доставен на постапување до Вишиот управен суд.

Промените во новиот Закон за управни спорови се однесуваат на јакнење на овластувањата на судиите во насока на ефикасно одлучување од една страна, а истовремено јакнење и на правата на граѓаните во докажувањето на постапката,

¹² Годишен извештај на Народниот правобранител за Република Северна Македонија за 2019 година, за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, да се наведе веб страната и кога е пристапено

¹³ Годишен извештај на Народниот правобранител за Република Северна Македонија за 2019 година, за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, да се наведе веб страната и кога е пристапено

се воведува јавната расправа што им овозможува на граѓаните да ги остварат своите права за доставување на докази во текот на траењето на постапката. Што се однесува до надлежностите на судиите во процесот на одлучување во управен спор истите се од претходниот Закон за управен спор, новина се две алинеи кои имаат големо значење за самостојноста во одлучувањето, така судиите имаат право да одлучуваат за законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган кој одлучувал согласно слободна оценка – дискреционото право и законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти или нивно пропуштање.

Исклучоци кога не може да се води управен спор се допрецизирани при што се штити јавниот орган за правилната примена на слободна оценка од страна на јавен орган (дискреционо овластување) при донесувањето на поединечен управен акт, но може да се води за законитоста на таквиот акт и границите на таквото овластување. Управен спор не може да се води против поединечен управен акт со кој се одлучувало за прашања на постапката, туку таквиот акт може да се побива со тужба против поединечниот управен акт со кој е одлучено за главната работа, ако со закон не е поинаку определено.¹⁴

Новиот Закон за управни спорови ги определува начелата во постапката кои укажуваат на измените насочени кон зајакнување на доказната постапка преку начелото на законитост, сослушувањето на странките и усната расправа. Начелото на законитост, содржано во член 7, ги потврдува уставните одредби за законито работење.¹⁵

Начело на сослушување на странките содржано во член 8 од Законот за управен спор упатува на можноста на странката да го оствари своето право да биде сослушана во текот на целата постапка, да може да изнесува докази се во насока за докажување на материјалната вистина и правилно утврдување на фактичката состојба.¹⁶

Начелото на усна расправа е ново начело кое не беше содржано во претходниот Закон. Усна расправа беше оставена на судијата да одлучи во исклучителни случаи. Измените на Законот за управен спор усната расправа ја воведуваат како резултат на усогласување на нашето законодавство со европското

¹⁴ Член 3, алинеа 9 од .. Закон за управен спор (Службен весник на РМ 96/2019)

¹⁵ Член 7 судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани согласно Уставот на Република Северна Македонија, водејќи грижа за конзистентност на своите одлуки, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.. Закон за управен спор (Службен весник на РМ 96/2019)

¹⁶ Член 8 Согласно со начелото на сослушување на странките, пред да ја донесе својата одлука, судот ќе им овозможи на странките да се произнесат во врска со наводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и за сите факти и правни прашања изнесени во управниот спор, освен во случаите определени со закон. Закон за управен спор (Службен весник на РМ 96/2019)

законодавство да им се овозможи на странките во постапката фер судење и можност да ги изнесат своите барања мислења и ставови во текот на постапката кои имаат докажен карактер и може да влијаат за утврдувањето на фактичката состојба. Така во Член 9 од Законот за управен спор согласно со начелото на усна расправа, судот по правило, ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа. Судот може да одлучи во управен спор без одржување на расправа само во случаите утврдени со овој закон. Ова се должи на можноста за преиспитување на одлуките во првостепената управна постапка со што се дава правото и можноста и на странката и на судијата да утврдуваат нови факти и докази, а со тоа и можноста за ефикасна судска контрола на администрацијата.

Начело на контрадикторност и пропорционалност ја надополнува заложбата на законодавецот за остварувањето на правата на странките во постапката. Така во Член 10 согласно начелото на контрадикторност, судот на странките ќе им овозможи да се произнесат за наводите и предлозите на спротивната страна. Согласно начелото на пропорционалност, судот на странките ќе им овозможи да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси, доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на другите странки или трети лица и не се на штета на јавниот интерес утврден со закон. Кога на странките во постапката им се наложуваат обврски, судот е должен да ги примени дејствијата кои се поповолни за странките, ако таквите дејствија се доволни за да се постигне целта утврдена со закон. Во насока на зголемување на ефикасноста на Управниот суд новина е обврската на јавните органи по службена должност да ги достават сите барани информации, документи и материјали релевантни за судскиот предмет. Нови решенија се предвидени и во делот на одредбите од Законот за управните спорови со кои се регулира состојбата кога судот одлучува без списите на предметот, а со цел да се надмине досегашната состојба во праксата, кога тужениот орган често не ги доставува списите по предметот и покрај ургенцијата на судот, поради што истиот носи одлуки, со кои ја уважува тужбата и го поништува оспорениот акт, но тоа нема позитивен ефект за странката која ја поднела тужбата. Имено, за разлика од постојното решение каде е предвидено судот да одлучи без списите доколку два пати се обратил со барање до тужениот орган, сега судот нема таква обврска и доволно е органот да не ги достави списите по предметот во определениот рок од судот, или да изјави дека не може да го достави истите. Така во член 36 од Законот за управен спор¹⁷ е наведено дека на барање на судот, секој јавен орган е должен, согласно закон да ги достави сите документи и податоци со кои располага, а кои се од интерес за решавање на конкретниот предмет, во рокот определен од судот. Доколку јавниот орган не ги достави бараните документи, судот има право со решение да изрече парична казна во износ до 20% од месечната плата

¹⁷ Закон за управен спор (Службен весник на РМ 96/2019)

на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган кое од неоправдани причини не ги доставило документите, односно податоците со кои располага.¹⁸

Неспорно е дека спорот на полна јурисдикција не е чест во праксата. Ова беше причина која укажуваше на потребата од законски одредби кои ќе го зголемат степенот на задолжителност во одлучувањето со полна јурисдикција. Спорот на полна јурисдикција содржи овластувања кои се поголеми од овластувањата за поништување на управниот акт.

Во прилог на спор на законитост може да се истакнат следните аргументи : Судот ја цени формалната и материјалната страна на законитоста на оспорениот управен акт, значи испитува дали решението е донесено од надлежен орган, дали на конкретниот однос е применет соодветен материјален закон, дали е правилно водена постапката пред органот и дали правилно и потполно е утврдена фактичката состојба. Тужениот орган е врзан со ставот на судот како во поглед на примената на законот така и за утврдувањето на фактичката состојба.

Во прилог на спорот за полна јурисдикција се истакнуваат следните аргументи: Судот не се ограничува само на испитување на законитоста туку навлегува и во самата суштина на работата, одлуката не се однесува само на тоа дали странката има или нема некое право, околу кое се води спорот.

Пресудите во спор на законитост не ги решаваат реалните проблеми од животот, туку само правното прашање, за законитоста, кои се потешко прифатливи за странката и за поширок круг на луѓе воопшто. Кога ќе се поништи актот тој повторно се враќа на органот за повторно да решава. Органот често пати инсистира на своите ставови, ја одолговлекува постапката, од различни причини. На тој начин спорот на законитост станува недоволно ефикасен инструмент за заштита на правата на странката, како и за законито работење на управата.. Управниот суд во спорот со полна јурисдикција ја цени не само законитоста на управниот акт туку ако утврди постоење незаконитост мериторно да го реши спорното прашање. На тој начин судот го решава конкретното прашање наместо надлежниот орган. Од ова произлегува дека спорот со полна јурисдикција е поефективен, во смисла дека полесно се стигнува до конкретни резултати, а воедно и моментални.

Од друга страна треба да се има предвид дека на донесувањето на одлуката во спор со полна јурисдикција претходи превземање на повеќе дејствија од страна на судот пред одржување на јавната расправа и одредени дејствија како би можел предметот на спорот да го разгледа во доволна мера, што пак подразбира временски подолго траење на управниот спор.

Имено, како новина со новиот закон за управните спорови, се воведува модел постапка, која претставува процедурален институт кој му овозможува на судот да си олесни и побрзо да се справи со поголем број на веќе поднесени

¹⁸ Член 36 Закон за управен спор (Службен весник на РМ 96/2019)

тужби. Секој тужител мора да поднесе посебна тужба, а судот, може по добивањето на одговорите по тужбата да спроведе модел постапка, врз основа на една од тие тужби, а останатите постапки да ги прекине. Услов за спроведување на ваква постапка е да се вложени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и иста правна основа. **член 49 од Законот за управен спор.**¹⁹

Оваа постапка судот ја спроведува применувајќи ги начелата на итност и приоритет, со задолжително одржување на јавна расправа, на која се утврдува фактичка состојба. Пред да донесе решение за прекин на постапката, судот ќе му овозможи на тужителот да се изјасни по аргументите во одговорот на тужбата. Фактот дека против решението за прекин на постапката, поради спроведување на модел постапка, не е дозволена посебна жалба и дека во овие предмети, по кои се одлучува во модел постапка судот одлучува според временски приоритет укажува дека целта на законодавецот е временски да ја скрати постапката и да го олесни решавањето по поголем број на предмети во пократок временски период, но при тоа да нема негативна рефлексива врз квалитетот на одлучувањето што се гарантира со утврдена фактичка состојба на задолжителна јавна расправа.

По правосилноста на одлуката донесена во модел постапка, судот на расправа одлучува за прекинатите постапки, доколку тие немаат суштествени разлики од фактичка или правна природа на модел постапката, а притоа судот може тоа да го стори со една предуда доколку ја спои постапката.

ЗАКЛУЧОК

Заложбата на Законодавецот е да се усогласи управното судство во Република Северна Македонија со начелата во Европскиот административен систем. Применливоста на некои одредби ќе обезбедат ефикасност во судството, но во целина неможе да се согласиме дека ќе се намали обемот на работењето и ќе се зголеми ефикасноста на Управното судство, со оглед на тоа дека се воведува јавната расправа. И покрај тоа што законодавецот настојува да се зголеми ефикасност во кореспонденцијата помеѓу првостепените управни органи на администрацијата и управниот суд се губи време со чекање на оригиналните документи релевантни за расправата. Законот воведува одредби за казнување на јавните органи, односно администрацијата што ги води постапките навремено да ги доставува списите до управниот судија, во спротивно ќе биде изложен на материјална одговорност. Како ќе функционира примената на оваа одредба дали судиите ќе прибегнуваат кон казни или ќе продолжи солидарноста и соработката со јавните органи, ќе покажат понатамошните истражувања. Со оглед на тоа што законодавецот му наложува на судијата да го реши предметот и без списите, освен правото да издаде решение за парична казна, дискутабилно е како ќе постапуваат судиите во вакви ситуации. Прашање е дали ќе ги користат одребите кои овозможуваат враќање на предметот на повторно одлучување на

органот кој го донел, а тоа се доколку тужениот орган решавал по слободна оценка или доколку природата на управната работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управната постапка да се утврди вистинската фактичка состојба. Измените во Законот за управни спорови најавуваат ефикасно управно судство кое во поголем обем ќе пресудува во полна јурисдикција, секако треба да се размислува и за мотивација на судиите кои ќе одлучуваат во полна јурисдикција со поголем број на предмети односно со повисок процент на ефикасност. Воведувањето на јавната расправа отвара можност и на судиите и на граѓаните да се обезбедат сите дополнителни документи и докази како и искажувања за да се дојде до утврдувањето на фактичката состојба и правилно утврдена матријална вистина. Поради тоа законодавецот утврдил одредби на задолжително присуство на странките, обврска на судот да го извести, како и сите други одредби кои упатуваат на информирање и прибирање на релевантни докази. Во однос на инфраструктурните услови, просторното сместување и кадровската екипираност се јавува итна и неодољна потреба да се пристапи сериозно кон управното судство и да се обезбедат сите неопходни матријално-технички средства, како и стручен и компетентен кадар за ефикасно и брзо решавање на предметите. Сето ова ќе влијае на зголемувањето на задоволството на граѓаните, јакнење на имиџот на државата и обезбедување на повисок ранг при оценувањето од страна на релевантните европски институции.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Управно-правна заштита на граѓаните и вработените во јавна администрација: извештај за работата на второстепените комисији и управните судови / [автор Драган Гоцевски]. - Скопје : Центар за управување со промени, 2017. - 82 стр. : табели, граф. прикази ; 25 см, ISBN 978-608-4818-26-7, Центар за управување со промени, Скопје 2017
2. Годишен Извештај за работа, Виш управен суд за период 2019 година.
3. Годишен извештај за работа Управен суд период 2018 година.
4. Годишен извештај на Народниот правобранител за Република Северна Македонија за 2019 година, за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи.
5. Европска конвенција за заштита на човековите права и слободи согласно одредбите на Протоколот број 14 (CETS no. 194) кој стапи на сила на 1 јуни 2010 година, иако во ‘Службен весник на Република Македонија’ не е објавен пречистен текст на Конвенцијата.
6. Закон за управни спорови (Службен весник на РСМ 96/2019)
7. Закон за управни спорови (Службен весник на РМ 62/2006)
8. Zakon o upravnim sporovima, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 29. siječnja 2010. godine. Klasa:011-01/10-01/01 Urbroj:71-05-03/1-10-2 Zagreb,

4. veljače 2010.
9. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o upravnim sporovima, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 31.ožujka 2017.godine. Klasa:011-01/17-01/11 Urbroj:71-06-01/1-17-2Zagreb, 31. ožujka 2017
 10. Избрани одлуки на сојузниот уставен суд на СР Германија Јубилејно издание Провобитно издание: Проф. во пензија д-р Јирген Швабе, ISBN: 978-9989-2241-4-0, Програма за правната држава/Дел Југоисточна Европа Фондација „Конрад Аденауер“, регистр. Здружение,
 11. .Како до административна правда, Николина Тошанова Центар за управување со промени, ISBN 978-608-4818-19-9, Бригада дизајн Скопје 2017.
 12. Прашања и одговори за примена на Законот за општа управна постапка Министерство за информатичко општество и администрација Подготвено од: Жарко Хаџи Зафиров, адвокат и експерт по управно право Југослав Георгиевски, државен советник во МИОА, ISBN 978-608-65602-9-4, Скопје 2017.
 13. Системи судске контроле управе, Ратко Радошевиќ, асистент Универзитет у Новом Саду Правни факултет у Новом Саду, 347.998.85:35.075 doi:10.5937/zrpfns47-4840
 14. Вукашиновиќ Радојчиќ,(2010). *Европски стандарди правног положаја државних службеника*. Београд: Правни факултет. 2010.
 15. Гелевски, С. (2009). *Управно – процесно право*. Тиха дооел – Скопје.
 16. Ивошевиќ, З. (2007). *Радно право*. Београд: Службени гласник.
 17. Илиќ,М. (2006). *Управно право*. Ниш: ВСЛС.
 18. Закон за општа управна постапка (Службен весник на РМ бр.124/2015).
 19. Закон за административни службеници (“Службен весник на Република Македонија” бр.27 од 05.02.2014 година).
 20. Закон за вработените во јавниот сектор (“Службен весник на Република Македонија”, бр.27 од 05.02.2014 година).
 21. Законот за користење на податоците од јавниот сектор (“Службен весник на Република Македонија” бр.27 од 05.02.2014 година).
 22. Dimitrijević P., „Upravno pravo, Opšti deo“, Knjiga prva, Pravni fakultet Niš, 2008
 23. Dupelj, Z., „ Donosenje odluka u upravnom sporu“, Pravo I porezi br. 3, Beograd, 2003
 24. Ivančević, Velimir, „Institucije upravnog prava“, knjiga I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983
 25. Jacobini, H., „An Introduction to Comparative Administrative Law“, Oceana Publications, New York, London, 1991
 26. Rađenović, M., „Pravo upravnog spora“, Pravni fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka, 2010