Original research paper
UDK 347.998.85:347.952(497.7)

ИЗВРШУВАЊЕ НА УПРАВНО СУДСКИТЕ ПРЕСУДИ - НОВИНИ И ПРЕДИЗВИЦИ –

Ивана Шумановска-Спасовска
Вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, при Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

Апстракт
Управно судската заштита не би ја остварила својата суштина доколку таа не се остварува на ефикасен и ефективен начин. Ефективноста ја согледуваме преку задолжителноста на судските пресуди спрема тужителот, тужениот, заинтересираните странки и судот. Тоа значи дека јавните органи се должни да постапуваат по напатствијата дадени во пресудите и истата да ја извршат во со закон предвидениот рок, а тоа согласно Законот за управни спорови е 30 дена. Но, во практиката на работењето на Управниот суд не ретко се случува јавните органи да не ја извршат пресудата што се огледа во Годишните извештаи за работење на Управниот суд, во делот што се однесува на заведени тужби заради неизвршување на управно-судската пресуда. Консеквентно на наведеното, предмет на анализа во овој труд ќе бидат прописите со кои се регулира оваа проблематика. При тоа, посебен акцент ќе биде ставен на Препораката на Комитетот на министри (Recommendation *Rec(2003)16*) која се однесува токму на извршувањето на административните и судските одлуки од областа на административното право.Посебен акцент во истражувањето се посветува на следниве прашања: кога една пресуда станува извршна, кои се правата и обврските за странките, врз основа на кои прописи се спроведува извршувањето и кои се санкциите од неизвршувањето на пресудите.Воедно, во трудот се анализира и досегашното искуство од работењето на Управниот суд во однос на извршувањето на пресудите, а се со цел да се посочат недоследностите на досегашното уредување на оваа прашање, кои пред се се надминуваа со примената на членот 53 од Законот за управни спорови од 2006 година. Една од целите на истражувањето е и да се укаже и на новините кои се предвидени во Законот за управни спорови од 2019 година, а кои се однесуваат на можноста за изрекување на парична казна за овластено, односно одговорно лице во јавниот орган кое навреме нема да ја изврши пресудата. Сепак, останува предизвикот дали оваа одредба може да влијае на подигање на свеста кај јавните органи за значењето и улогата на ефикасната и ефективна правна заштита и почитувањето на судските одлуки. За да ја оствариме поставената цел во трудот ќе извршиме анализа на статистичките податоци од работењето на Управниот суд и ќе ги користиме позитивно правниот и компаративниот метод.

Клучни зборови*: управен спор, пресуди, извршност, судски одлуки*

ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE VERDICTS - NOVELTIES AND CHALLENGES –

Ivana Šumanovska-Spasovska
Associate professor at the Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje
E-mail: ishumanovska@yahoo.com

Abstract
Administrative judicial protection would not achieve its essence if it is not exercised in an efficient and effective manner. We see the effectiveness through the mandatory court decisions against the plaintiff, the defendant and the interested parties. This means that the public authorities are obliged to act on the instructions expressed in the verdicts and to perform the same within the prescribed deadline, which according to the Law on Administrative Disputes is 30 days. However, in the practice of the Administrative Court, it is not uncommon for the public authorities to refrain from executing the decision reflected in the Annual Reports of the Administrative Court, in the part referring to the filed lawsuits for failure to act upon the administrative-court decision. Consequently, the regulations governing this issue will be subject to analysis in this paper. In addition, a special emphasis will be placed on the Recommendation Rec (2003) 16, which refers on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law.
Special emphasis is placed on the specifying the point when a verdict becomes formally enforceable, the rights and obligations of parties, the legal grounds for enforcement and repercussions of failure to act upon reception of judicial verdict. At the same time, the paper analyzes past experience in the work of the Administrative Court regarding the verdict enforcement, in order to detect shortcomings of the current regulation of this issue. Said issues were addressed with Article 53 of the Law for Administrative Disputes from 2006. One of the aims of the research is to point out the novelties foreseen in the Law on Administrative Disputes from 2019, which refer to the possibility of imposing a fine for an authorized or responsible person in the public authority that will act on the disposition expressed in a judicial verdict, in due time. However, the challenge remains whether this provision can affect raising awareness among public authorities of the importance and the role of effective and efficient legal protection and respect for judicial decisions.
In order to achieve the goals set in the paper we will analyze the statistics from the work of the Administrative Court and we will use the legal and comparative method.

***Keywords**: administrative dispute, judgments, execution, court decisions*

1. Вовед

Во трудот се анализира постојано актуелно прашање, а тоа е извршување на одлуките донесени во управно-судската постапка. Односно, колку е делотворна управно-судската заштита и колку се почитува начелото на задолжителност на судските одлуки. Имено, само доколку одлуките на судот се извршат во практиката се обезбедува доследно остварување на правната сигурност. Тоа воедно значи почитување на авторитетот на судовите, одредена извесност за странките во однос на обезбедување на ефикасна и ефективна правна заштита и обезбедување вистински коректив во работењето на јавните органи. Воедно, спроведувањето на одлуките донесени во управен спор претставуваат conditio sine qua non за управно-судската заштита, со која подеднакво се штитат и субјективните права на странките и објективната законитост во општеството.[1]

Ефективното извршување на обврзувачка судска одлука е основен елемент на владеењето на правото. Неопходно е да се обезбеди доверба на јавноста во авторитетот на судството. Судската независност и правото на правично судење (член 6 од Еконвенција за заштита на човековите права) се доведуваат во прашање доколку одлуката не се изврши.[2]

Оттука, и во теоријата и во практиката постојано се актуелизира прашањето: како да се реши проблемот со делотворноста на управно-судските пресуди и на кој начин странките да се заштитат од неизвршување на пресудите? Законодавецот оваа прашање го уредува со Законот за управни спорови и прописите од областа на извршувањето. Имено, една од суштинските новини во Законот за управни спорови од 2019 година е членот 13 во кој задолжителноста на судските одлуки е инаугурирана како едно од основните начела во управно-судската постапка.[3]

Доколку ја анализираме одредбата од Законот за управни спорови која се однесува на извршување на пресудите донесени во управно-судската постапка, се запрашуваме што е сменето од претходното законско решение, зошто е сменето и која е целта на новината, односно што сака да се постигне со новото законско решение? Целата на новото законско решение со кое задолжителноста е втемелена како основно начело, а за неизвршување на пресудите во со закон предвидениот рок се предвидува парична казна е влијание и на ефикасноста и на ефективноста на управно-судската заштита, но пред се зајакнување на правната сигурност, јакнењето на доверба во институциите, со што на граѓаните и правните лица ќе им се обезбеди ефективна правна заштита на нивите права и интереси, а од друга страна усогласување со европските стандарди и принципи кои се однесуваат на управно-судската контрола. Сепак, би констатирале дека по воведување на секоја новина треба да постои и мерење на резултатите од нејзината директна примена во практиката, па следствено на тоа во

[1] Rajko, Alen, Zakon o upravnim sporovima, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb, 2010., str. 20, te Šikić, Marko, Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49., br. 2, 2012., str. 411., преземено од Dario Đerđa: Izvršenje upravnosudskih odluka u Hrvatskom i usporednom pravu Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 131.-157., https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2015115/zb201501_131.pdf пристапено на 1.6.2019

[2] Меѓународни документи за независно и ефикасно судство, Мислењата (13-16) на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтни документи и пракса на европскиот суд за човекови права, стр. 20, https://www.osce.org/skopje, проверено на 2.06.2019.

[3] Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, бр.96 од 17.5.2019

иднина треба да се преземат мерки и механизми со кои ќе се следи примената на новото решение, за да се укаже на придобивките или предизвиците со кои се соочуваат институциите и странките од нејзината примена.

2. Извршување на судските одлуки

За да може да зборуваме за извршување на судските одлуки, најпрво треба да одговориме на неколку суштински прашање поврзани со извршувањето. Имено, да ги наведеме видовите судски одлуки, видовите судски пресуди, кога една одлука станува извршна и кои се правата и обврските за странките во постапката откако една одлука ќе стане извршна.

2.1. Видови судски одлуки

Согласно, Законот за управни спорови е предвидено дека Управниот суд кога одлучува во управно-судската постапка донесува два вида судски одлуки, и тоа решенија и пресуди. Управниот суд ќе донесе решение кога пред се одлучува за процедурални прашања кои се однесуваат на постапката, а не кога решава мериторно, односно кога се впушта во оцена на законитоста на оспорениот акт. Согласно Законот за управни спорови судот одлучува со решение за прашања кои се однесуваат на постапката или се појавуваат во врска со постапката.

Оттука, судот може да донесе решение кога ќе одлучи дека тужбата треба да се отфрли или во случаи кога постапката треба да се запре. На пример, кога судот одлучил да ја отфрли тужбата заради неуредност, да ја отфрли тужбата заради немање можност да се води управен спор, да ја запре постапката поради повлекување на тужба или кога тужениот орган донел друг акт, поради одлучување за судско порамнување и други случаи наведени во Законот за управни спорови. Со решение судот може да одлучува и за времена мерка, враќање во поранешна состојба, одржување на ред во текот на расправата, поради прекинување на постапката заради одлучување по претходно прашање.

Доколку судот не ја отфрли тужбата и се впушти во оцена на законитоста, тогаш одлучува со пресуда. Согласно Законот за управни спорови судот со пресуда одлучува за главната работа и за споредните барања.

Согласно Законот за управни спорови од 2019 година предвидена е можност и за судско порамнување. Односно, за време на постапката, странките може да постигнат спогодба пред судот за предметот на постапката. Доколку порамнувањето го опфаќа тужбеното барање во целост, судот ќе донесе решение за запирање на постапката, а доколку опфаќа само дел од тужбеното барање, тогаш судот ќе ја внесе содржината на порамнувањето во изреката на пресудата.[4]

2.2. Видови судски пресуди

Во зависност од видот на управниот спор, постојат и повеќе видови на судски пресуди. Па така, доколку судот одлучувал во спор на законитост тогаш може да донесе

[4] Член 68 од Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, бр.96 од 17.5.2019

уважувачка или одбивачка пресуда. Со уважувачката пресуда судот го уважува тужбеното барање на тужителот, а оспорениот акт го поништува и предметот го враќа на повторно одлучување. Со одбивачката пресуда, судот го одбива тужбеното барање, а оспореното решение го потврдува, со што оценува дека оспорениот акт е законит, а тужбата е неоснована. Доколку судот го решавал спорот во полна јурисдикција, тоа подразбира дека судот освен што ја цени формалната и материјална законитост на оспорениот акт, тој одлучува и за самата управна работа. Она, што е интересно да се напомене за ваквата ситуација е тоа што иако пресудата формално правно е судски акт кој е донесен во судска постапка, од страна на судски орган, сепак во материјална смисла тоа претставува управен акт, затоа што се пресудата се решава одредена управна работа, односно се признаваат одредени права, се наметнуваат одредени обврски или се штитат одредени интереси.[5] Донесувањето на пресудите во спор на полна јурисдикција е тенденција на новиот Закон за управни спорови од 2019 година, кој спорот на законитост сега го определува како исклучок, а спорот на полна јурисдикција како правило. Во управен спор кој се води заради молчење на администрација, судот има овластување самиот да ја реши управната работа. Оваа е исто така една од новините во Законот за управни спорови предвидена во член 60 став 2 во кој се наведува дека: „ Ако судот најде дека јавниот орган не го донел поединечниот акт кој според прописите требало да биде донесен, со пресуда ќе го уважи тужбеното барање и самиот ќе ја реши управната работа“.[6] Кај управните спорови покренати заради молчење на администрација треба да се напомене дека овој вид на управен спор не се води заради оцена на законитост на акт, затоа што во овој случај и не постои акт, туку истиот се води заради утврдување на причините поради кои јавниот орган не постапил по жалбата или барањето на странката во упавната постапка во со закон предвидениот рок. Па поради тоа постои мислење според кое Управниот суд овој спор не треба да го решава во спор на полна јурисдикција. Но, сепак поради јакнењето на економичноста и ефикасноста на постапката и заштитата на странките од молчење на администрација се прифаќа новото решение овие спорови управните судови да ги решаваат во полна јурсидикција. [7]
Со пресуда судот одлучува и кога го прогласува оспорениот акт за ништовен, а тоа е во случај ако судот најде дека оспорениот акт бил донесен од ненадлежен орган.[8] Исто така, судот со пресуда одлучува и за барање за надомест на штета или за враќање на предмети, во рамки на тужбеното барање. [9]

2.3. Извршност на судска одлука

За да зборуваме за извршност на судските одлуки најпрво треба да дефинираме што се подразбира под поимот извршност. Имено "извршување" значи давање на правно

[5] Види и во: Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 278., prevzemeno od Marko Šikić: Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 411.-424.
[6] Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, бр.96 од 17.05.2019 година
[7] V. Bogdanović, Jakša, Suština upravnog spora u slučaju “ćutanja administracije”, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 3(1957), str. 346., превземено од M. Šikić, Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj 18 Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 29, br. 1, (2008), str.18, https://hrcak.srce.hr/, pristapeno na 3.6.2019
[8] Чл.60 став 4 од Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, бр.96 од 17.05.2019 година
[9] Чл.61 од Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, бр.96 од 17.05.2019 година

дејство на судските одлуки, и исто така на судските и несудски извршни исправи во согласност со законот кој го принудува должникот да стори, да не стори или да го плати она што било изречено.[10] Тоа значи дека под поимот извршност се подразбира можност за присилно остварување на изреката во одлуката. [11]

Согласно Законот за управни спорови предвидено е дека: „ (1) Пресудата е извршна од моментот на достава на странката, освен кога со пресудата не е утврден друг рок. (2) Решението е извршно веднаш по неговото објавување или доставување на странката, освен кога е поинаку утврдено со закон.“[12]

Во овој дел од трудот треба да укажеме и на разликата помеѓу извршноста и правосилноста на судската одлука. Она што треба да го истакнеме е дека против одлуката на Управниот суд, незадоволната странка има право на жалба до Вишиот управен суд, со тоа што жалбата го одлага извршувањето на обжалената пресуда, што значи дека таа има суспензивно дејство и пресудата не може да се извршува се до моментот додека Вишиот управен суд не донесе одлука. Она што би сакале да го истакнеме во овој дел од трудот е новината во Законот за управни спорови од 2019 предвидена во член 69 став 4 во кој се наведени случаите против кои не е дозволена жалба, што беше едно од спорните прашања во Законот за управни спорови од 2006 година. Па така, согласно оваа одредба жалбата не е дозволена против пресуда со која поединечниот управен акт е поништен или е прогласен за ништовен и предметот е вратен на повторно постапување на јавниот орган, како ни против пресуда со која судот му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт кој не бил донесен во утврдениот рок. Што подразбира дека овие пресуди во моментот на доставување на пресудите до странките стануваат и извршни.

Во однос на изјавување на жалба против решение донесено од Управниот суд е предвидено дека жалбата изјавена против решение нема суспензивно дејство односно не го одлага извршувањето на решението, па оттука констатираме дека од моментот на објавување или доставување на решението до странките истите се извршни.

За правосилна одлука донесена во управно-судската постапка се смета одлуката на Вишиот управен суд, откако ќе одлучи по вложената жалба, но и одлуката на Управниот суд против која не е дозволена жалба. Постои формална и материјална правосилност. Формалната правосилност на пресудата значи дека пресудата не може да се оспорува со редовни правни средства, односно дека жалба против пресуда не е дозволена, или жалбата е искористена или истекол рок за жалба. Материјална правосилност на пресудата се огледа во нејзиното дејство спрема тужителот, тужениот оган и спрема судот, односно обврската истите да постапат согласно диспозитивот или изреката на пресудата, а за судот значи res judicata што подразбира дека истата повеќе не може да ја менува.

[10] Препорака Rec (2003) 17 на Комитетот на министри упатена на државите членки во однос на извршувањето совет на европа, Комитет на министри, 2003 година , Мислењата (13-16) на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтни документи и пракса на европскиот суд за човекови права, https://www.osce.org/skopje/

[11] Поконкретно види во: M. Šikić, *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 33, br. 1, 205-220 (2012),*
https://hrcak.srce.hr/file/, проверено на 1.06.2019

[12] член 87 од Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, бр.96 од 17.05.2019 година

2.4. Дејството на пресудата спрема тужениот орган

Кога станува збор за дејството што го имаат пресудите донесени во управен спор спрема јавниот орган, треба да напоменеме дека тоа пред се зависи од видот на судската пресуда. Имено, доколку судот донел одбивачка пресуда тогаш со таа одлука само се потврдува решението на јавниот орган и истиот може да бара негово извршување, се разбира доколку и претходно тој акт не е извршен, затоа што тужбата нема суспензивно дејство, што подразбира дека оспорениот акт бил извршен. Но, доколку судот донесе уважувачка пресуда тогаш тужениот орган е должен во со закон предвиден рок да донесе нов акт со кој ќе ја отстрани утврдената незаконитост од страна на Управниот суд и ќе постапи по напатствијата дадени во пресудата. Оваа прашање со Новиот Закон за управни спорови е уредено со две одредби. Имено, согласно член 60 став 5 од Законот за управни спорови е предвидено дека доколку судот го поништи управниот акт и предметот го врати на органот кој го донел управниот акт, во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. При тоа тужениот орган е врзан за правното мислење на судот во однос на примената на материјалното право и за неговите ставови кои се однесуваат на постапката. Додека, согласно член 88 став 2, кога пресудата поништува одреден акт на тужениот без да ја реши управната работа, тужениот ќе постапи во согласност со изреката на пресудата во рок од 30 дена од денот на доставата на пресудата.
Од моментот кога ќе му биде доставена уважувачката пресуда на тужениот орган, органот може да одлучи да постапи на еден од трите начини, и тоа: да ја изврши пресудата и да донесе ново решение согласно укажувањата дадени во прсудата, да не ја изврши пресудата, односно да не донесе нов акт и да донесе нов акт спротивен на мислењето на судот дадено во пресудата.
Тука се поставува и прашањето што доколку оспореното решение е извршено, бидејќи тужбата за покренување на управен спор не го одлага извршувањето на решението, а со пресудата на Управниот суд се уважи тужбеното барање, а оспрениот акт се поништи. Во таков случај странката може да бара надомест на штета, која је претрпела поради извршувањето на незаконито решение. За барањето за надомест на штета по правило треба да одлучува овластеното службено лице кое го спровело извршувањето на управниот акт.

3. Нормативно уредување на извршувањето на управно судските одлуки

Во овој дел од трудот акцент е ставен на правната заштита на странките доколку органот не постапи по пресудата или постапи спротивно на насоките дадени во пресудата.
А) Нормативно уредување на правната заштита во случај на неизвршување на управно-судска одлука согласно Законот за управни спорови од 2006
Согласно Законот за управни спорови од 2006 година, во членот 5 беше регулирано дека пресудите на судовите донесени во управните спорови се задолжителни и извршни.[13]
„Согласно, член 52 кога судот ќе поништи акт против кој бил поведен управен спор, предметот се враќа во состојба во која се наоѓал пред да е донесен поништениот акт. Ако според природата на работата што била предмет на спорот, место поништениот

[13] Закон за управните спорови (Објавено во Сл. Весник на РМ, бр.62 од 19.05.2006 година)

управен акт треба да се донесе друг, надлежниот орган е должен да го донесе без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на доставувањето на пресудата. Надлежниот орган притоа е врзан со правното мислење на судот, како и со забелешките на судот во однос на постапката. Согласно член 53 доколу надлежниот орган по поништувањето на управниот акт не донесе веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена нов управен акт, или акт за извршување на пресудата, странката може со посебен поднесок да бара донесување на таков акт. Ако надлежниот орган не донесе акт ни за седум дена од ова барање, странката може да бара донесување на таков акт од судот што ја донел пресудата. По поднесеното барање на странката поднесено до судот заради неизвршување на прсуда, судот ќе побара од надлежниот орган известување за причините поради кои не го донел управниот акт. Надлежниот орган е должен да го даде ова известување веднаш, а најдоцна во рок од седум дена. Ако тој не го изврши тоа или ако даденото известување според мислењето на судот не го оправдува неизвршувањето на судската пресуда, судот ќе донесе решение што во се го заменува актот на надлежниот орган, ако природата на работата тоа го дозволува. Судот ова решение ќе го достави до органот надлежен за извршување и за тоа истовремено ќе го извести органот што врши надзор.“[14]

Она што може да го констатираме од досегашното законско уредување на правната заштита на странките во однос на неизвршување на судските пресуди е дека со членот 53 всушност се прави обид за надмининување на проблемот со непостапувањето на јавните органи, но конкретна и ефективна правна заштита за странките не се обезбедува, односно од една страна странката не може да си го оствари своето право утврдено судската пресуда, а од друга страна сето тоа влијае на одолговлекување на остварувањето на правната заштита и одлучување во разумен рок. Имено, во овој случај кога Управниот суд ќе треба да постапува по барањето поднесено на основа на член 53 од Законот за управни спорови управно судската постапка се претвора во управна, а Управниот суд во јавен орган кој треба да одлучи за жалбата или барањето за странката, за што всушност судот понекогаш и не може самиот да ја реши управната работа заради тоа што природата на работата не го дозволува тоа. Наспроти тоа, тужениот орган, односно овластеното лице кое било должно за постапување по пресудата останува несанкционирано. Поради наведените причини во теоријата постојано се укажуваше на потребата од измена и дополнување на оваа законско решение, со ново со кое ќе се предвидат конкретни мерки и санкции кои судот ќе може да ги превземе или изрече во случај да биде покренат управен спор заради неизвршување на пресуди, на пример воведување на парична казна и дисциплинска одговорност за службеникот. [15]

Б) Анализа на статистички податоци во однос на бројот на управни спорови заради неизвршување на судски пресуди

[14] Закон за управните спорови (Објавено во Сл. Весник на РМ, бр.62 од 19.05.2006 година)

[15] Поконкретно види во: B. Davitkovski, A. Pavlovska-Daneva, I. Shumanovska-Spasovska, E.Davitkovska, The Decisions of the Administrative Court of the Republic of Macedonia and Their Latest Application by the Administrative Authorities, Pravni zivot, br.10 od 2015

	Нерешени		Новопримени		Повторно заведени		Погрешно заведени		Вкупно		Решени		Остаток	
	УИ	Вкупно												
2018 година	36	7579	55	7398	8	325	3	25	96	15277	79	9157	17	6120
2017	60		68	8712	5		3		130	18093	94		36	
2016	59		56	11001	1				114	21053	57		57	
2015	40		107	12182			2		145	23057	86		59	

Табела 1 - Извор – Годишни извештаи за работа на Управниот суд во Скопје[16]

Она што може да го заклучиме од емпириската анализа на статистичките податоци превземени од Годишните извештаи за работа на Управниот суд е дека во 2018 година 0,47% од нерешени предмети се однесуваат на предмети за управен спор за неизвршување на пресуда, 0,74% од новопримени предмети се предмети кои се водат заради неизвршување на пресудите, односно 0,62 % од вкупно предмети во работа се однесуваат на овие спорови. Во 2015 година 0,88 % од вкупно примени нови предмети се однесувале за неизвршување на судски пресуди, додека 0,63 % од вкупно предмети во работа се предмети кои се однесуваат за неизвршување на пресуди. Во 2016 година 0,51 % од новопримените предмети се однесуваат за управен спор за неизвршување на пресуда, а во 2017 година тој процент изнесува 0,78%. Од добиените податоци може да констатираме дека бројката на управни спорови кои се покренати заради неизвршување на судска пресуда воопшто не е занемарувачка, што од една страна влијае и на ефикасноста на управното судство, затоа што повторно треба да одлучува за спор за кој еднаш е донесена судска одлука, а од друга стана укажува дека постои непочитување на судските пресуди од страна на јавните органи.

2018 година УИ во разни области	Нерешени		Новопримени		Повторно заведени		Погрешно заведени		Вкупно		Решени		Остаток	
	УИ													
Имотно-правна	36	3	55	4	8	2	3	1	96	8	79	7	17	1
Урбанизам		4		7		0		0		11		11		0
Денационализација		13		4		1		1		17		15		2
Пензии		9		32		4		0		45		34		11
Царини		2		1		0		0		3		2		1
Јавни набавки		5		7		1		1		12		10		2

Табела 2 - Извор – Годишен извештај за работа на Управниот суд во Скопје за 2018 година[17]

[16] http://sud.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/
[17] http://sud.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/

2017 година	Нерешени		Новопримени		Повторно заведени		Погрешн о заведени		Вкупно		Решени		Остаток	
Имотно-правна	60	11	68	11	5	2	3	0	130	24	94	22	36	2
Урбанизам		4		6		1		0		11		7		4
Денационализација		6		10		1		0		17		13		4
Пензии		25		27		0		2		50		32		18
Царини		10		2		0		1		11		9		2
Јавни набавки		4		12		1		0		17		11		6

Табела 3 - Извор – Годишен извештај за работа на Управниот суд во Скопје за 2017[18]

Во табела 2 и табела 3 се прикажани податоци кои се однесуваат на бројот на покренати управни спорови заради неизвршување на судски пресуди по разни области. Она што може да го констатираме е дека во 2018 година најголемиот број, односно 58,2% се предмети од областа на пензии, прва од пензиско и инвалидско осигурување и други права. Истата констатација се потврдува и во 2017 година, кога повторно најголем број на неизвршени пресуди 39,7 % се од областа на пензии, прва од пензиско и инвалидско осигурување и други права. Во 2016 година 46, 43% повторно се предмети од оваа област.[19]

В) Усогласување со европски принципи и стандарди во однос на извршување на судските пресуди

За значењето на ова прашање се посветува големо внимание и во меѓународните акти и документи. Како означаен ја наведуваме Препораката Rec (2003)16 на Комитетот на министри која конкретно се однесува на спроведување на управни и судски одлуки на полето на управното право. [20] Согласно, оваа Препорака се предвидуваат три услови кои државите членки треба да ги обезбедат во однос на извршувањето на судските одлуки. Прво,земјите членки треба да обезбедат управните органи да ги спроведуваат судските одлуки во разумен рок и да ги преземат сите потребни миерки предвидени со закон. Второ, во случаи на неспорведување на судска одлука од страна на управен орган, треба да е предвидена адекватна постапка со која ке се бара спроведување и извршување на одлуката, особено преку наплата на казна. И трето, треба да се обезбеди одговорност во случај на одбивање на извршување на судските одлуки. Имено, јавните органи одговорни за извршување на судски одлуки подлежат на дисциплинска одговорност, материјална или кривична, доколку не ги извршат одлуките.[21]

[18] http://sud.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/

[19] Годишен извештај за работа на Управниот суд во Скопје за 2016, http://sud.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/

[20] Recommendation *Rec(2003)16* of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law *(adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003at the 851st meeting of the Ministers' Deputies,* https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines

[21] Додаток на Препораката Рец(2003)16 , превемено од Мислењата (13-16) на советодавниот совет на европските судии при советот на европа со референтни документи и пракса на европскиот суд за човекови права, https://www.osce.org/skopje

Согласно Мислењето бр. 13 (2010) на Советодавниот совет на европските судии (CCEC) за улогата на судиите во извршувањето на судските одлуки се препорачува Судските совети, или кое било друго релевантно независно тело, редовно да објавуваат извештаи за ефективноста на извршувањето, вклучувајќи и податоци за одлагања и причини за истите, и за различни методи на извршување, при што посебен дел треба да се однесува и занимава со извршувањето на пресудите против државните тела.[22]

Во однос на воведувањето на санкција, односно парична казна заради неизвршување на судска одлука постојат и повеќе компаративни искуства. На пример, парична казна за неизвршување на судски одлуки постои и во Франција.[23] Во компаративните искуства постојат и примери во Франција, Шпанија, Италија и Германија на изрекување на присилни мерки на јавнот орган за извршување на одлуките, а тоа да биде доверено на самиот административен суд.[24] Компаративните искуства говорат и за можноста странката да бара надомест на штета која ја претрпела од неизвршување на пресуда. Такви примери за одговорност на државата (State liability) постојат во Австрија, Белгија, Англија, Велс.[25] Исто така, како други мерки кои можат да се превземат заради неизвршување на пресуди се можноста за покренување на дисциплинска постапка за државни службеници и контрола на медиумите.

На крајот може да констатираме дека неизвршувањето на судската пресуда се смета за пречекорување на овластување од страна на управниот орган. Затоа треба да се размислува и во насока, дали за странката треба да и се признае и надомест на штета заради неизвршување на пресуда[26] и воедно да претставува услов за покренување на дисциплинска и материјална одговорност на овластеното службено лице. Кога е потребен регрес на присилно извршување, државите треба да обезбедат домашното законодавство да дозволи кривично и дисциплинско гонење на одговорните лица кои се одговорни за одбивањето или одложувањето на извршувањето, како и да се преиспита нивната граѓанска одговорност. Државите треба да бараат од тие службени лица да ги покријат дополнителните трошоци што настанале заради одбивање или одлагање на

[22] Меѓународни документи за независно и ефикасно судство, Мислењата (13-16) на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтни документи и пракса на европскиот суд за човекови права, стр. 24, https://www.osce.org/skopje, проверено на 2.06.2019.

[23] Резултат на судската пракса на судови од општа надлежност, наречени astreint. Нејзините посебни практични ефективноста се рефлектира во надлежноста на судот да наметне тело за плаќање од јавно право

определена сума на пари на судијата на пресудата за секој ден во кој е

не ја изврши пресудатаDržavni savjet ovlašten je koristiti ga još od 1980. godine, a ostalim sudovima na raspolaganju stoji od 1995. Godine, и Brown, Neville L., Bell, John S., Franch Administrative Law, Clarendon press, Oxford, 1998., str. 116-117, prevzemeno od Dr. sc. Dario Đerđa: Izvršenje upravnosudskih odluka u Hrvatskom i usporednom pravu Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015., str. 131.-157.

[24] Bosiljka Britvić Vetma, Šime Peša, Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, No. 1-2/2016, 2016. https://hrcak.srce.hr/

[25] International Association of Supreme Administrative Jurisdictions Madrid, 2004 VIIIth Congress, The Execution of Decisions of the Administrative Court, https://www.aihja.org/images/users/1/files/2004__Madrid_Congress__General_Report_VIII_congres_VIII_va_0.pdf

[26] Драгаш Денковиќ, Добра управа, Београд, 2010, стр.448

извршувањето. Дејствијата на службени лица коишто го одлагаат или одбиваат извршувањето секогаш треба да подложат на ефективно судско преиспитување.[27]

Г) Новини во Законот за управни спорови од 2019 година кои се однесуваат на извршувањето на судските одлуки

Имајќи го предвид горе наведеното, може да констатираме дека и досегашното нормативно уредување на извршувањето на управно-судските пресуди, и судската пракса на Управниот суд и компаративните искуства, како и потребата од усогласување на управно-судската постапка со европските принцип и стандарди за управното судство укажуваат на неминовната потреба од донесување на ново законско решение со кое ќе се доуреди и прецизира правната заштита на странките во случај на неизвршување на судските одлуки.

Во мај 2019 година стапи на сила новиот Закон за управни спорови, кој ќе започне да се применува една година од негово стапување на сила. Покрај бројните новини кои ги содржи овој закон, а кои се однесуваат на проширување на предметот на управно-судската заштита, одлучување од страна на судија поединец, спроведување на модел постапка, воведувањето на спорот на полна јурисдикција како правило, а спорот на законитост како исклучок, овој закон предвидува и новини кои се однесуваат на извршување на судските пресуди.

Имено, со новиот Закон за управни спорови задолжителноста на судските пресуди е втемелена како една од основните начела на управен спор, додека деталното уредување на прашањето за извршување на судските одлуки е уредено со членовите 87,88, 89 и 90 од законот. Со членот 87 се уредува прашањето во однос на тоа кога одлуките на судот стануваат извршни, односно дека пресудата станува извршна од моментот на доставување на странката, освен кога со пресудата не е утврден друг рок, а решението од моментот на негово објавување или доставување на странката, освен кога поинаку е утврдено со закон. Секако, дека кај извршноста на пресудата треба да се внимава дали станува збор за извршување на првостепена или второстепена пресуда. Фактот дека жалбата има одложно дејство, има влијание и на извршноста на пресудата. Па оттука, првостепената пресуда може да се изврши доколку против неа не е дозволена жалба, доколку жалбата е искористена или пак истекол рокот за вложување на жалба. Второстепената пресуда станува извршна во моментот на доставување на странките. Тука пред се се мисли на пресуда со која се одбива жалбата и се потврдува првостепената пресуда, или второстепената пресуда со која се преиначува првостепената.

Во членот 88 се регулира прашањето за извршност за разните видови на судски пресуди. Па така, доколку судот донел пресуда во спор на полна јурисдикција, тужениот е должен во рокот определен во пресудата, да ги преземе дејствијата утврдени, односно наложени во пресудата. Во случај на донесување на уважувачка пресуда донесена во спор на законитост, кога пресудата поништува одреден акт на тужениот без да ја реши управната работа, тужениот ќе постапи во согласност со изреката на пресудата во рок од 30 дена од денот на доставата на пресудата. Новина е ставот 3 од овој член со кој што

[27]Меѓународни документи за независно и ефикасно судство, Мислењата (13-16) на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтни документи и пракса на европскиот суд за човекови права, стр. 26, https://www.osce.org/skopje, проверено на 2.06.2019.

се предвидува парична казна за неизвршување на судска пресуда, односно како што е наведено во законот доколку тужениот не постапи во согласност со пресудата во утврдениот рок од 30 дена, ниту го почитува правното мислење и упатството на судот, судот изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган.

Останува само предизвикот што во случај кога странката повторно ќе покрене тужба заради неизвршување на пресуда. Имено, согласно член 60 став 6 е предвидено дека кога судот постапува по изјавена тужба против управен акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно одлучување кај првостепен орган, постапувајќи по тужбата должен е самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт. Додека за одговорното или овластеното лице судот ќе му изрече парична казна во износ до 20% од месечната плата на тоа лице. Како отворено прашање останува дали овие тужби ќе имаат приоритет во одлучувањето затоа што еднаш веќе е донесена судска пресуда и што во случај кога согласно природата на работата судот не може самиот да ја реши управната работа. Според мислењата на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа, земјите-членки треба да обезбедат итни или забрзани постапки за извршување кога одлагањата можат да доведат до неповратни повреди. При што, извршувањето на судската одлука нема да наметнува потреба од отпочнување на целосно нова постапка, а постапките за извршување нема да дозволуваат повторно решавање на главната работа одлучена со изворната судска одлука [28].

Во однос на изрекувањето на паричната казна би навеле дека истата се изрекува со решение, а судот за неизвршувањето може да води службена евиденција или пак странката да поднесе предлог до судот.

Во однос на спроведување на постапката за извршување на пресудата предвидено е дека извршувањето на пресудата се спроведува согласно прописите од областа на извршувањето.

На пример, во однос на извршувањето на судските одлуки може да се применуваат Законот за управни спорови, Законот за општа управна постапка, Законот за извршување и друг закон со кој се уредува оваа прашање. Согласно Законот за општа управна постапка постои извршување на парични и непарични обврски. Па така, во член 129 е предвидено дека извршувањето на непарични обврски се спроведува по административен пат (управно извршување), додека извршувањето на парични обврски се спроведува од страна на извршител согласно Законот за извршување. Согласно член 130 извршувањето на непарични обврски го спроведува јавниот орган што го донел управниот акт во прв степен, дури и кога актот е изменет од страна на второстепениот јавен орган или од Управниот суд.[29]

Согласно Законот за извршување за извршна исправа се смета: 1) извршна судска одлука и судско порамнување; 2) извршна одлука и порамнување во управна постапка, ако гласат на исполнување на парична обврска.[30] Судска одлука, во смисла на овој

---

[28] Меѓународни документи за независно и ефикасно судство, Мислењата (13-16) на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтни документи и пракса на европскиот суд за човекови права, стр. 22, https://www.osce.org/skopje, проверено на 2.06.2019.

[29] Чл.130 од Закон за општата управна постапка (Објавено во Сл. Весник на РМ, бр.145 од 23.07.2015 година)

[30] Член 12 Закон за извршување (Објавено во Сл. Весник на РМ, бр.72 од 12.04.2016 година

закон, е пресуда, решение, платен и друг налог на судовите, на избраните судови и на арбитражите, а како судско порамнување се смета порамнувањето склучено пред тие судови.[31]

Неизвршување на судска одлука е уредено и во член 377 од Кривичниот законик.[32] Со членот 89 се уредува надлежноста за извршување на судските пресуди. При тоа, се наведува дека надлежен орган за извршување на решенијата е судот кој ги донел. Додека извршувањето на парични обврски утврдени во решението се спроведува согласно Законот за извршување.

Во член 90 се предвидува дека судот постапката ја спроведува без одолжување, во разумен рок, а паричните казни утврдени со овој закон ги изрекува Управниот суд, додека надвор од рочиштето за главна расправа казната ја изрекува судија поединец, односно претседателот на советот.

Во случај паричната казна изречена со правосилно решение не биде доброволно платена во рокот кој го определил судот, таа присилно се наплатува по предлог на судот согласно закон.

Заклучок

Од елаборираното во трудот може да констатираме дека со Законот за управни спорови донесен во мај 2019 година кој ќе започне да се применува од мај 2020 година е направен сериозен обид за обезбедување на ефикасна, ефективна и квалитетна управно-судска заштита. Особено во делот кој се однесува на извршувањето на судските одлуки се прави и усогласување на домашното законодавство со европските препораки и стандарди во однос на управно-судската постапка, со што задолжителноста на судските одлуки е втемелена како една од основните начела во управниот спор, а за неизвршување на пресудите се предвидува и изрекување на парична казна за одговорното, односно овластено лице во висина од 20% од месечна плата на тоа лице. Целта на ваквото законско решение е почитување на авторитетот на судот и волјата изразена во одлуките кои се однесуваат за конкретна ситуација, со што се обезбедува законитост во работењето на јавните органи. Исто така, со оваа новина се очекува да се надминат досегашните недоследности во поглед на извршувањето на судските одлуки и да се намали бројот на случаите за неизвршување на пресуда или непочитување на напатствијата дадени во пресудата.

Секако дека антиципирањето на европските стандарди и принципи во управното судство се очекува на придонесе за јакнењето и на правната сигурност и јакнење на довербата на јавноста дека управното судство и вистински коректив во однос на контрола на законитоста на актите и работењето на јавите органи.

Треба да потенцираме дека неизвршувањето на судските пресуди се смета за пречекорување на овластувања од страна на јавните органи, односно овластените лица кои решаваат управни работи и преземаат управни дејствија. Па оттука, освен изрекување на парична казна за неизвршување на пресуда, би требало да се одлучува и за надомест на штета предизвикана од неизвршување на пресуда, како и тоа да биде услов за дисциплинска и материјална одговорност на службеникот кој нема да ја изврши пресудата.

---

[31] Член 13 Закон за извршување (Објавено во Сл. Весник на РМ, бр.72 од 12.04.2016 година

[32] Кривичен законик, "Службен весник на Република Македонија" бр. 37/96 .

Воедно, во иднина треба да се внимава на делотворноста на ова законско решение. Тоа подразбира дека треба да се преземат мерки за следење на остварување на практичната примена на ова законска новина, со цел да утврдат одредени позитивни и негативни импликации од неговата примената, односно дали правното регулирање е добро или пак праксата укажува дека постои потреба од негово дополнување и прецизирање, кои резултати се забележуваат во праксата, односно дали е намален бројот на предметите заведени под УИ кои се водат заради неизвршување на пресуди, колку се почитува начелото на правосилност и колку трае целокупната постапка.

Имено, останува на судската пракса да се грижи за адекватната примена на новите законски решение, што пред се зависи и од човечките, техничките и финансиските капацитети на управните судови. При тоа, Управниот суд ќе се соочи и со предизвиците кои се однесуваат во одлучувањето во спор на полна јурисдикција и одржување на расправа, за што секако дека треба да ги зајакне своите капацитети. Додека јавните органи, односно овластените службени лица да го почитуваат авторитетот на судот и доследно да ја спроведуваат изреката на пресудата во со закон предвидениот рок.

Референци

Brown, Neville L., Bell, John S., Franch Administrative Law, Clarendon press, Oxford, 1998., str. 116-117.

Bosiljka Britvić Vetma, Šime Peša, Izvršenje upravnih i upravnosudskih odluka Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, No. 1-2/2016, 2016. https://hrcak.srce.hr/

B. Davitkovski, A. Pavlovska-Daneva, I. Shumanovska-Spasovska, E.Davitkovska, The Decisions of the Administrative Court of the Republic of Macedonia and Their Latest Application by the Administrative Authorities, Pravni zivot, br.10 od 2015

V. Bogdanović, Jakša, Suština upravnog spora u slučaju "ćutanja administracije", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 3(1957), str. 346.

Gordana Marušić-Babić Izvršenje prema novom zakonu o upravnim sporovima, http://iju.hr/Dokumenti/pub_6.pdf

Драгаш Денковиќ, Добра управа, Београд, 2010

Dario Đerđa: Izvršenje upravnosudskih odluka u Hrvatskom i usporednom pravu Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 1/2015

Krijan, Pero, Krijan Žigić, Lidija, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, Zagreb, 2006

Rajko, Alen, Zakon o upravnim sporovima, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb, 2010.

Šikić, Marko, Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49., br. 2, 2012

Recommendation *Rec(2003)16* of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law *(adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003 at the 851st meeting of the Ministers' Deputies,* https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines

Закон за општата управна постапка, Сл. Весник на РМ, бр.145 од 23.07.2015 година

Закон за извршување, Сл. Весник на РМ, бр.72 од 12.04.2016 година

Закон за управните спорови, Сл. Весник на РМ, бр.62 од 19.05.2006 година)

Закон за управни спорови, Сл.весник на РСМ, бр.96 од 17.5.2019

Кривичен законик, "Службен весник на Република Македонија" бр. 37/96 .
International Association of Cupreme Administrative Jurisdictions Madrid, 2004 VIIITH Congress, the execution of decisions of the administrative court, https://www.aihja.org/images/users/1/files/2004__Madrid_Congress__General_Report_VIII_congres_VIII_va_0.pdf
http://sud.mk/wps/portal/usskopje/sud/izvestai/
https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2015115/zb201501_131.pdf
https://www.osce.org/skopje
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805df14f
https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines