

НОВ КОНЦЕПТ НА УПРАВЕН СПОР

ПРОФ. Д-Р АНА ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА

НОВИОТ ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

- По долготраен процес на негова подготовка, новиот Закон за управни спорови беше изгласан од Собранието на Република Северна Македонија на 04.03.2019 година.
- Указот за прогласување на Законот за управни спорови беше потпишан на 17.05.2019.
- Законот за објавен во Службен весник бр. 96/2019.
- Цел на донесување на нов закон беше: поголема ефикасност во управниот спор, намалување на должината на постапката, усогласување на Законот за управни спорови со Законот за општата управна постапка, мериторно одлучување од страна на Управниот суд и извршност на пресудите.

ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА УПРАВНО-СУДСКАТА ЗАШТИТА

- Законот за управни спорови од 2019 година ги уредува надлежноста, составот на судот и постапката во која се решава во управните спорови и извршувањето на судските пресуди.
- Целта на овој закон е да се обезбеди судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и **дејствија** на јавните органи.

ПРЕДМЕТ НА УПРАВНИОТ СПОР 1/4

- Во однос на Законот за управни спорови од 2006 година (Службен весник бр. 62/2006 и 150/2010), Законот за управни спорови го проширува предметот на управниот спор.
- Граѓаните се здобиваат со правно да поведат управен спор против дискреционите акти, управните акти донесени во постапка по приговор против реален акт, акти на избори, именувања и разрешување на носители на јавни функции и сл.

ПРЕДМЕТ НА УПРАВНИОТ СПОР 2/4

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

ПРЕДМЕТ НА УПРАВНИОТ СПОР 3/4

- законитоста на конечните поединечни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување на носители на јавни функции донесени од Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, како и органите на единиците на локална самоуправа;
- законитоста на поединечните акти на јавните органи со кои е повредено некое право, обврска или правен интерес на тужителот, а против кои не е дозволено изјавување на редовно правно средство и не е обезбедена правна заштита во друга судска постапка;

ПРЕДМЕТ НА УПРАВНИОТ СПОР 4/4

- судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините во градот Скопје и градот Скопје и за споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините, и градот Скопје, општините во градот Скопје и јавните органи ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот на Република Македонија или законите не е предвидена поинаква судска заштита;
- споровите кои произлегуваат од постапката за склучувањето на управните договори;
- **законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган кој одлучувал согласно слободна оценка - дискреционото право,**
- **законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти или нивно пропуштање.**

НОВИ ПОИМИ ВО ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

Јавен орган	Управен акт	Управно дејствие
<p>Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, министерствата, другите органи на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје.</p>	<p>Поединечен акт со кој јавниот орган одлучил за права, обврски и правни интереси на физичко или правно лице, односно друго лице кое може да биде странка во определена управна работа, како и акт донесен во прекршочна постапка. Можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение, известување или други акти утврдени со закон.</p>	<p>Донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи согласно закон.</p>

НОВИ ПОИМИ ВО ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ

Модел одлука	Модел постапка	Управен договор
<p>Одлука која ја донесува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и имаат ист правен основ. Управниот суд задолжително ја донесува модел одлуката по одржување на расправа и ја објавува како сентенца на судска пракса на судот.</p>	<p>Постапка која ја спроведува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и имаат ист правен основ.</p>	<p>Двостран правен акт склучен помеѓу јавен орган и физичко или правно лице чиј предмет е вршење на јавна служба или пружање јавни услуги на граѓаните од надлежност на јавниот орган. Управни договори се концесиските договори, договорите за јавни набавки кои се од јавен интерес, договорите за вршење јавна служба, договорите за изведување јавни работи или вршење јавни услуги од надлежност на јавниот орган и други договори кои според содржината на предметот судот ќе ги определи како управни договори.</p>

НАЧЕЛА НА УПРАВНИОТ СПОР

- Во Законот за управни спорови од 2019 година се воведуваат, за прв пат, начела на управниот спор.
- Овие начела имаат и практични импликации во управниот спор, односно овозможуваат значително зголемување на правната сигурност.
- На начелата се осврнуваме во продолжение.



НАЧЕЛО НА ЗАКОНИТОСТ

- Судот во управниот спор одлучува врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори.
- Судот во управниот спор е задолжен да **внимава на конзистентноста на своите одлуки со што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.**
- Значајна новина во управниот спор



НАЧЕЛО НА СОСЛУШУВАЊЕ НА СТРАНКИТЕ И НАЧЕЛО НА УСНА РАСПРАВА

- Според начелото на сослушување судот пред да ја донесе одлуката ќе ѝм овозможи на странките да се произнесат во врска со неводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и сите значајни факти и правни прашања.
- Согласно начелото на усна расправа, пак, судот **по правило ќе донесе одлука врз основа на јавна, непосредна и усна расправа:**
 - ова претставува една од **најзначајните новини** во управниот спор;
 - режимот на управниот спор се доближува до стандардите кои ги поставува Европскиот суд за човекови права толкувајќи го **членот 6 од Европската конвенција.**

НАЧЕЛО НА КОНТРАДИКТОРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- Според начелото на контрадикторност судот на странките ќе ѝм овозможи да се произнесат за наводите на спротивната странка.
- Согласно начелото на пропорционалност, пак, судот на странките ќе ѝм овозможи да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на други странки, трети лица или на штета на јавниот интерес.
- Кога на странките ѝм се наложуваат обврски судот е должен да ги примени дејствијата кои се поповолни за нив.

НАЧЕЛО НА ЕФИКАСНОСТ 1/2

- Начелото на ефикасност го обврзува судот во управниот спор да ја поведе постапката брзо, без непотребни дејствија и трошоци, како и да донесе одлука **најдоцна во рок од 9 месеци** од денот на доставувањето на списите.
- Исклучително значајна новина во управниот спор.



НАЧЕЛО НА ЕФИКАСНОСТ 2/2

- Воспоставувањето на рок е **исклучително значајно**.
- Во минатото управните спорови беа долги.
- Истражувањата покажуваат дека просечното време за решавање на поединечен предмет од Управниот суд се движело вака:

Година	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Денови	649	480	797	598	317	312	254	272	280	263

- Како резултат на ова начело во управните спорови се предвидува почесто постапување од страна на судија-поединец (во секој предмет чија вредност не надминува 10,000 евра).

ОБВРСКА ЗА СОРАБОТКА СО СУДОТ

- Законот ја предвидува соработката со судот како едно од основните начела.
- Сите судови и јавни органи се должни на судот во управен спор да му обезбедат неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош.
- Како одраз на ова начело во Законот за управните спорови се предвидуваат парични казни за тужениот (т.е. лицето кое го донело актот кај него) и било кој друг јавен орган кој има потребни податоци и списи (се санкционира овластеното лице).

ЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ ЗА СУДСКИТЕ ОДЛУКИ

- Задолжителноста на судските одлуки се издига на степен на основно начело на управниот спор.
- Имено, правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и нивните правни следбеници како и за јавните органи.
- Поинаку речено, секој јавен орган е должен да ги почитува пресудите донесени во управен спор, независно што тој не бил странка.

ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ПОЛНА ЈУРИСДИКЦИЈА

- Според Законот за управните спорови од 2019 година **одлучувањето во полна јурисдикција е правило**, а одлучувањето во спор на законитост е исклучок.
- Член 60, ст. 1 од Законот за управните спорови:
 - ако судот најде дека оспорениот управен акт е незаконит, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, **ќе го поништи** оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа (спор во полна јурисдикција), при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.

ОДЛУЧУВАЊЕ ВО СПОР НА ЗАКОНИТОСТ

- Одлучувањето во спор на законитост треба да претставува **реткост**.
- Судот ќе одлучи во спор на законитост (ќе го поништи актот) и ќе го врати предметот на повторно одлучување на органот што го донел ако:
 - органот решавал дискреционо;
 - природата на управната работа не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно судот не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управна постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.
 - судот ќе го огласи актот за ништовен кога ќе утврди дека бил донесен од страна на ненадлежен орган

МОДЕЛ ПОСТАПКА И МОДЕЛ ОДЛУКА

Модел постапка

Постапката која ја спроведува Управниот суд во случаи кога ќе бидат вложени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и ист правен основ. Управниот суд спроведува модел постапка согласно начелата на итност и приоритет со задлжително одржување на јавна расправа

Модел одлука

Одлука која ја донесува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или иста фактичка состојба и имаат ист правен основ. Управниот суд задолжително ја донесува модел одлуката по одржување на расправа и ја објаува како сентенца на судска пракса на судот. По правосилноста на одлуката донесена во модел постапката, судот без расправа ќе одлучи за прекинатите постапки. Судот може да одлучи по сите тужби со една пресуда доколку ја спои постапката.

ВИДОВИ ОДЛУКИ 1/2

- **Одбивачки пресуди** – член 59 од Законот за управните спорови.
- **Прифаќачки пресуди:** по правило **во полна јурисдикција**, по исклучок поништување на акт.
- Кога судот со пресуда ќе го поништи актот и ќе го врати предметот на повторно решавање, во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена од правосилноста. Тужениот орган е врзан со мислењето на судот во однос на примената на материјалното право.
- Казна од 20% од месечна плата за овластеното или одговорното лице ако не се постапи како што е наведено.

ВИДОВИ ОДЛУКИ 2/2

- Кога судот постапува по изјавена тужба против управен акт кој еднаш веќе бил поништен и вратен на повторно решавање пред првостепениот орган, постапувајќи по тужбата **должен е сам да ја реши управната работа**, при што **пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт**.
- За прашања кои се однесуваат на постапката или се појавуваат во врска со постапката, судот одлучува со решение – член 67.

ИЗВРШУВАЊЕ СУДСКИ ОДЛУКИ

- 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.
- Ако тужениот не постапи во согласност со пресудата во рок од 30 дена ниту го почитува правното мислење и упатството на судот, **судот ќе изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата** на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган.

ЖАЛБА ВО УПРАВЕН СПОР

- Жалбата се **ограничува за јавниот орган (тужен)**.
- Имено, **жалбата не е дозволена** против пресуда со која **поединечниот управен акт е поништен или прогласен за ништовен и предметот е вратен на повторно постапување јавниот орган**.
- Жалба **не е дозволена** ни против пресуда со која судот **му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт кој не бил донесен во утврдениот рок**.

ОДГОВОР НА ЖАЛБА И ОДЛУКА 1/2

- Примерок од навремена, целосна и дозволена жалба
Управниот суд ќе достави во рок од три дена од приемот на жалбата до спротивната странка, **која може** во рок од осум дена од приемот на истата, да поднесе одговор на жалбата.
- Второстепениот суд донесува одлуки по жалби на седница на совет без одржување на расправа – касационен суд.
- Исклучок е мериторното одлучување по жалба.

ОДГОВОР НА ЖАЛБА И ОДЛУКА 2/2

- Мериторно одлучување по жалба постои кога:
 - На седница на советот ќе се утврди дека пресудата против која е изјавена жалба се заснова на суштествена повреда на одредбите на постапката која може да се отстрани или на погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и притоа
 - пресудата претходно еднаш била укината.
- Тогаш второстепениот суд (Вишиот управен суд) ќе закаже расправа и мериторно ќе одлучи.

РАЗГЛЕДУВАЊЕ НА ЖАЛБА И ОДЛУКИ НА ВТОРОСТЕПЕНИОТ СУД

- Општо правило е дека второстепениот суд ја испитува првостепената пресуда само во делот кој е оспорен со жалбата, но тој внимава по службена должност за ништовност на поединечниот акт.
- Одлуки на второстепениот суд:
 - пресуда за одбивање на жалбата и потврдување на првостепената пресуда;
 - решение за укинување на првостепената пресуда заради суштествена повреда на постапката која не може да се отстрани на расправа;
 - решение за укинување на првостепената пресуда;
 - Пресуда за преиначување на првостепената пресуда.

ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

- Пресудите започнати пред Управниот и Вишиот управен суд започнати до денот на отпочнување на примената на Законот за управни спорови од 2019 година ќе продолжат според законот по кој почнале.
- Против пресуда донесена во управен спор до денот на отпочнувањето на примената на Законот за управни спорови од 2019 година може да се изјави жалба согласно тој закон.
- Против правосилна одлука во управен спор донесена до денот на отпочнувањето на Законот за управни спорови од 2019 може да се бара повторување на постапката согласно тој закон.
- Една година одложно дејство.

ЗАКЛУЧОЦИ

- Решенијата предвидени во новиот Закон за управни спорови овозможуваат поефикасно постапување од страна на управното судство, особено имајќи предвид дека се засновани на долготрајното искуство во поглед на предизвиците и потешкотиите на судовите, но уште повеќе и граѓанинот.
- Законодавството е усогласено со Европскиот суд за човековите права.
- Управниот спор е уреден така што одговара на неговата природа, особено во поглед на одредбите за тоа кој може да биде тужител и жалител.

Thank
you