



УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ

**„Управни спорови - предности и недостатоци
и нивно влијание врз прекршочната
постапка“**

- магистерски труд -

Кандидат:

Дејан Најдовски

Ментор:

доц. д-р Јадранка Денкова

Штип, 2015

Комисија за оценка и одбрана

МЕНТОР: доц. д-р ЈАДРАНКА ДЕНКОВА

**Редовен професор на правниот факултет на
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип**

Член:

Член:

Датум на одбрана

Датум на промоција

Знаеме што сме, но не знаеме што можеме да бидеме...

Иднината им припаѓа на оние кои веруваат во убавината на своите соништа...

Секогаш е вистинско време да се направи тоа што е исправно...

Управни спорови - предности и недостатоци и нивно влијание врз прекршочната постапка

Апстракт

Денес во модерната правна теорија воопшто не е спорно дека судијата решавајќи и постапувајќи во управен спор има извесна самостојност при примената на правото. И покрај определените контрадикторни мислења, најголемиот број теоретичари се согласни дека судовите се однесуваат спрема нормите кои се настанати врз основа на управно-судската практика како истите да претставуваат законски норми според кои неопходно мора да се постапува. Потребно е да се нагласи дека управниот спор во нашата земја сè уште не е доволно развиен, со определени недоречености и празнини кои во практиката ја отежнуваат работата на судовите. Управниот спор како правен институт на ниво на Република Македонија е уреден со посебен закон од 2006 година, и тоа Законот за управните спорови.

Принципите и постулатите на правната држава се исполнуваат во оној момент кога од страна на државата ќе се спроведе судска контрола над законитоста на актите на администрацијата. Оваа контрола мора да биде спроведена од страна на независни и непристрасни судови во државата. Оваа независност и непристрасност на овие судови мора да биде основна одлика од причина што голем дел од дејноста на администрацијата во основа е правна и, доколку не биде строго и правно врзана и контролирана, се отвораат многу широки можности за масовни кршење на начелото на законитост, со што почнуваат да се разлишуваат темелите и постулатите на една правна и демократска држава.

Клучни зборови: управа, судска контрола, управно-судска практика

Administrative disputes, advantages and disadvantages and their impact on misdemeanor procedure

Abstract

Today in modern legal theory is not disputed that the judge deciding and acting in an administrative dispute has a certain autonomy in the application of law. Despite conflicting opinions set most scholars agree that the courts treat norms arising from the administrative - judicial practice as they constitute legal norms under which necessary must be handled. It is necessary to emphasize that the administrative dispute in our country is not yet sufficiently developed, with certain ambiguities and gaps that in practice makes it hard courts. Administrative dispute as a legal institution throughout the Republic of Macedonia is regulated by a special law in 2006, the Law on Administrative Disputes.

Principles and postulates of state law are fulfilled at the moment when the state will implement judicial control over the legality of acts of the administration. This control must be conducted by independent and impartial courts in the country. The independence and impartiality of these courts shall be a fundamental feature of the reason that much of the activity of the administration's legal basis and if this is not strictly legally bound and controlled, being opened up vast opportunities for massive violations of the principle of legality, which starting to shake the foundations and the postulates of a legal and democratic state.

Keywords: administration, judicial control, administrative jurisprudence

Содржина:

Апстракт.....	4
Клучни зборови.....	4
1. Вовед.....	8
2. Управен спор – карактеристики и особености.....	12
2.1 Поим на управен спор.....	12
2.2 Видови управни спорови.....	14
2.2.1 Објективни и субјективни управни спорови.....	14
2.2.2 Управен спор на ограничена и управен спор на полна јурисдикција.....	16
3. Поим на судска контрола на управата.....	20
3.1 Општи карактеристики на судската контрола на управата.....	20
3.2 Англоамерикански систем на судска контрола на управата.....	22
3.2.1 Судска контрола на управата во Англија.....	22
3.2.2 Судска контрола над управата во Соединетите Американски Држави.....	25
3.3 Европскоконтинентален систем на судска контрола на управата.....	26
3.3.1 Судска контрола над управата во Франција.....	27
3.3.2 Судска контрола над управата во Германија.....	30
3.3.3 Судска контрола над управата во Австрија.....	32
3.3.4 Судска контрола над управата во Србија.....	33
4. Управно судство на Република Македонија.....	36
4.1 Карактеристики на управното судство во Република Македонија.....	36
4.2 Управен суд на Република Македонија.....	41
4.3 Виш управен суд на Република Македонија.....	43
5. Управносудската практика како секундарен извор на правото.....	45
5.1 Правно дејство на управносудската практика.....	47
5.2 Однос помеѓу судската практика и законот.....	49
5.3 Предности на управносудската практика.....	51
5.4 Недостатоци на управносудската практика.....	53
6. Поврзаност на прекршочната постапка и управниот спор.....	56
6.1 Карактеристики на прекршочната постапка.....	56
6.2 Прекршочна постапка пред прекршочен орган.....	57

6.3	Постапка за порамнување и постапка за посредување.....	60
6.4	Поведување управен спор поради одлука за прекршок што ја донел прекршочниот орган.....	63
6.5	Извршување на одлуките во управните спорови.....	65
7.	Организација на истражувањето.....	71
7.1	Основна цел.....	71
7.2	Хипотетска рамка на истражувањето.....	71
7.3	Методолошки пристап во истражувањето.....	73
8.	Резултати од истражувањето.....	75
8.1	Анализа на резултатите од истражувањето.....	75
9.	Заклучоци и препораки.....	101
9.1	Заклучок.....	101
9.2	Препораки.....	105
	Користена литература.....	109
	Прилози.....	113

1. ВОВЕД

Денес во модерната правна теорија воопшто не е спорно дека судијата решавајќи и постапувајќи во управен спор има извесна самостојност при примената на правото. И покрај определените контрадикторни мислења, најголемиот број теоретичари се согласни дека судовите се однесуваат спрема нормите кои се настанати врз основа на управно-судската практика како истите да претставуваат законски норми според кои неопходно мора да се постапува. Потребно е да се нагласи дека управниот спор во нашата земја сè уште не е доволно развиен, со определени недоречености и празнини кои во практиката ја отежнуваат работата на судовите. Управниот спор како правен институт на ниво на Република Македонија е уреден со посебен закон од 2006 година, и тоа Законот за управните спорови¹.

Во ваквата констелација на односите, управните судови во Република Македонија, Управниот суд и Вишиот управен суд во реалноста имаат многу значајна улога и активно учествуваат во процесот на обликување на управносудскиот правен систем. Оваа управносудска практика произлегува од широката интерпретација на законските правила, па сè до креирањето поединечни правила со кои се пополнуваат правните празнини, како и создавањето општи управносудски правни правила. Со други зборови, управносудската практика кај нас во Република Македонија не се смета за формален извор на правото, но истата има многу голема улога и важност во управниот спор како основен облик на заштита на граѓаните од самоволието на државните органи.

Потребно е да се потенцира важноста на управносудската практика, која првенствено се согледува во нејзината адаптираност на конкретните управносудски ситуации. Ова од причина што управносудската практика настанува дури со настанувањето на самиот управен спор, а тоа дава можност за сестрано анализирање на сите правно релевантни факти и избор на надобрите решенија. Оваа можност не постои при донесувањето на законите бидејќи со нив се прават напори да се предвидат спорните ситуации кои може

¹ Закон за управните спорови, Сл. весник на РМ, бр. 62/2006, 150/2010

да настанат во иднина, па затоа при истите се тргнува од општи, типични, а не конкретно дадени општествени односи. Судијата во рамките на еден управен спор може многу побрзо од законодавецот да ја увиди застареноста и неприменливоста на некои поединечни закони и побрзо да пронајде нови и правилни решенија. Постапката за донесување закон е многу бавна така што само судот може да го следи брзиот ритам на општествениот живот, што претставува главна одлика на управносудската практика. Поради својата апстрактност и релативно тешката применливост на законот, како и поради неадекватноста на некои законски решенија, самиот закон може да претставува сопирачка за понатамошен развој за институтот управен спор. Во оваа смисла, управносудската практика во управниот спор се појавува како некој вид неопходност, која е потребна за да се регулираат спорните општествени односи од делокругот на управноправните односи.

Принципите и постулатите на правната држава се исполнуваат во оној момент кога од страна на државата ќе се спроведе судска контрола над законитоста на актите на администрацијата². Оваа контрола мора да биде спроведена од страна на независни и непристрасни судови во државата. Оваа независност и непристрасност на овие судови мора да биде основна одлика од причина што голем дел од дејноста на администрацијата во основа е правна и, доколку не биде строго правно врзана и контролирана, се отвораат многу широки можности за масовно кршење на начелото на законитост, со што почнуваат да се разлишуваат темелите и постулатите на една правна и демократска држава.

Во трудот е анализиран Управниот суд во Република Македонија, каква е неговата функција во правосудниот систем во Република Македонија, управните спорови прикажани преку анализа на соодветната правна рамка. Посебно внимание во трудот е посветено на податоците за функционирањето на судот, добиени од официјалните извештаи, а врз основа на Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер и законските услови под кои граѓаните и правните лица може да поведат управен спор, вклучувајќи го и начинот на кој Управниот суд одлучува по зададените предмети.

² Давитковски, Б., Павловска-Данева, А. (2006). Новата управно судска контрола над управата во РМ, Зборник на трудови на Правниот факултет, Скопје, 156-157

Стручната оправданост на темата произлегува од фактот што основната интенција на овој труд ќе претставува еден вид прирачник и водич во сите фази на постапката пред управниот суд, со единствена цел да се овозможи подобро запознавање за функционирање на законодавната рамка.

Научната оправданост на темата произлегува од фактот што во основа овој труд претставува обид за подлабока анализа и истражување за спецификите на управната постапка, како резултат на надлежноста на управниот суд, кој во суштина не се справува ефикасно со бројот на предметите.

Иако станува збор за специјализиран суд, досегашната практика покажува релативно низок степен на заштита на остварување на правата на граѓаните, со што се доведуваат во неповолна положба. Притоа, бројот на нерешените предмети непропорционално се зголемува во однос на бројот на поднесените тужби, иако и двата бележат зголемување. Со тоа, всушност, не се остварува основната цел и оправданост на атрибутот специјализиран суд. Всушност, станува збор за реално поставување на управните надлежности, со цел надминување на т.н. состојба на тесно грло во судството на управните спорови. Како што е истакнато во текстот погоре, целта на основањето специјализиран Управен суд е остварување поголема ефикасност во судската заштита на правата на граѓаните во управноправната сфера. Меѓутоа, податоците за работењето на Управниот суд од неговото основање покажуваат поинаква состојба. Имено, од основањето па до денес, Управниот суд континуирано не го совладува годишниот прилив на предмети, така што и според Извештаите на Судскиот совет и според Врховниот суд на Република Македонија тој се категоризира како неефикасен суд. Во таа смисла, се наведуваат повеќе причини за ваквите состојби, а најчесто се манифестираат преку недоволната кадровска екипираност, недостигот на стручни лица и недоволната организираност во делот на функционирањето на активностите. Досегашната практика покажува недоволна координација и мешање на надлежностите на основните судови и на прекршочните органи со функционирањето и со реалната зададена надлежност на Управниот суд. Доколку е навистина така, тогаш се наметнува прашањето зошто Управниот суд почна да работи под непотполни услови и зошто се дозволи да се дојде во

ситуација кога дури и Врховниот суд на Република Македонија е поефикасен од Управниот суд, кога станува збор за решавање по управните спорови, иако за тоа било надлежно само едно одделение. Ова состојба на (не)функционирање на Управниот суд доведе до значителни измени и дополнувања на законската материја којашто ги регулира управните спорови, од кои најважна е воведувањето на правото на жалба, како редовен правен лек, и основањето на Вишиот управен суд како второстепен суд. Вишиот управен суд почна да функционира во јуни 2011 година.

Се надевам дека овој труд ќе предизвика интерес кај научната јавност, односно ќе создаде основа и за други научни истражувања поврзани со оваа тема од друг или сличен аспект, со што уште подобро би се утврдила ефикасноста во решавањето на управните спорови во правниот систем на Република Македонија.

Со обработката на оваа тема и со предлозите коишто ќе ги дадам при обработката на темата, лично сметам дека ќе придонесам да се зголеми ефикасноста во работењето на Управниот суд.

2. УПРАВЕН СПОР – КАРАКТЕРИСТИКИ И ОСОБЕНОСТИ

2.1 Поим на управен спор

Управниот спор може да се дефинира од различни аспекти, но теоретичарите главно се согласни дека управниот спор претставува посебен вид судска контрола на работа на администрацијата, над работата на државните органи, на управата. Потребно е да се нагласи дека за еден судски спор да можеме да го квалификуваме како управен мора истиот да има особен, управен квалитет³. Во управноправната теорија се прави разликување на управните спрови на управен спор во формална смисла и на управен спор во материјална смисла. Формалното поимање на управниот спор има три посебни целини. Првата целина се исцрпува преку природата на судот кој е овластен да го решава наведениот спор. Така, во оваа смисла за овие управни спорови може да постапуваат само судови кои имаат пропишана надлежност во посебните законски прописи. Другата целина се однесува на посебната постапка која се води пред самиот суд, па управниот суд го одредува како судски спор кој се води по посебна управносудска постапка, при што потполно е небитен и ирелевантен фактот дека таа постапка се води пред специјален или некој друг вид на суд⁴. Специфичноста на овие видови спорови се согледува во фактот дека истите се спроведуваат според посебни правила кои се разликуваат од правилата според кои се решаваат другите видови судски постапки. Третата целина која се однесува на формалната страна на управниот спор се исцрпува преку странката која се наоѓа пред судот, странката која го води управниот спор. Карактеристично за управноправните спорови, секако, е тоа што како странка во самата постапка се појавува државата. Во оваа смисла, за управен спор треба да се смета секој спор во кој во својство на тужен се појавува некој субјект на административна, управна работа без разлика на правото кое се применува во тој спор. Формалното гледиште за управниот спор е широко поставено и истото не води сметка за карактерот на тужбеното барање кое е упатено до судот. Ова гледиште не дава одговор на прашањето поради што токму решавањето на овие видови спорови се доверува на посебни судови.

³ Tomić, Z. (2009). Opšte upravno pravo, Beograd, 340

⁴ Гризо, Н., Давитковски, Б., Гелевски, С., и Павловска – Данева, А. (2008). Административно право, Правен факултет – Јустинијан први – Скопје, 509

Постојат два критериуми кои се важни за определувањето на управниот спор во формална смисла, и тоа: органот кој го решава управниот спор и правилата на постапката според кои се води самиот управен спор. Во согласност со првиот критериум, за управен спор се смета оној спор кој е даден на постапување во посебен управен спор, при што се врши исклучување на оние спорови за чие решавање се надлежни редовните судови. Во согласност со вториот критериум, или според критериумот кој се однесува на правилата на постапката според кои се води управниот спор, како спор од ваков тип се определува и се дефинира оној што се решава и се води во посебна управносудска постапка. Овој формален аспект на определување на управниот спор има и свои недостатоци кои настануваат во оние правни системи каде што контролата се врши од страна на редовните судови во државата. Тука во прв ред доаѓаат судовите кои функционираат на англосаксонското подрачје, каде што контролата над актите на администрацијата им е доверена на редовните судови. Токму поради ова неопходно е да се анализира и да се разработи и материјалното гледиште на управниот спор, кое врши допрецизирање на управниот спор како институт на управното право.

Покрај формалното сфаќање за управниот спор, во правната литература постои и сфаќање и гледиште кое тргнува од материјалната страна на управниот спор, гледиште кое според многумина врши правилно поимање на управниот спор како таков. При одредувањето на содржинскиот поим на управниот акт предвид мора да се земе предметот на спорот и причината за неговото покренување. Според ова гледиште, клучна особеност која на управниот спор му дава управен атрибут е неговиот предмет⁵. Предмет на управниот спор е прашањето за законитоста на управниот, административниот акт, односно прашањето за оправданоста на молчење на администрацијата во конкретен случај. Управниот спор, имајќи ја предвид спорната работа, порано во содржинска смисла се дефинирал како спор во кој се решава за законитоста на работата на органите кои го донеле управниот акт. Потребно е да се потенцира дека секоја дефиниција на управниот спор мора да го одржува постојното позитивно право од кое се изведуваат самите правила. Може да се заклучи дека одредувањето на општиот и теоретски поим на управниот спор,

⁵ Dimitrievic, P. (1983). *Osnovi upravnog prava*, Beograd, 340

кој би одговарал на сите правни системи, поради постојните разлики, би предизвикал само компликации, поради што тој поим и не би можел да има едноставна содржина.

Како и кај формалното гледиште за определување на управниот спор, и кај материјалното гледиште предвид се земаат критериуми со чија помош се определува управниот спор. Како критериуми се земаат субјектите кои учествуваат во управниот спор и правните правила кои се применуваат. Според првиот критериум, управен спор имаме во онаа ситуација кога како странка во постапката се појавува управата без разлика на нејзиниот статус во истата, без разлика на тоа дали се јавува како тужител или како тужен. Додека, пак, од друга страна, според вториот критериум или критериумот на правните правила, како управен спор се определува спорот во кој се решава некое прашање од областа на управното право. Согласно ова гледиште на правните правила не е битно кој орган го донел актот, битно е дека со тој акт за кој се поведува управен спор се применуваат прописите на управното право⁶.

Имајќи ги предвид презентираниите дефиниции за управниот спор во материјална и формална смисла, според мое мислење управниот спор може да се дефинира како систем на организирана, судска контрола над законитоста на управните акти. Сметам дека најдобар пристап при дефинирањето на управниот спор е токму тој кој предвид ги зема и двата аспекти за дефинирање на истиот, материјалниот и формалниот аспект. Само преку еден интегративен пристап на дефинирање ќе се успее да се навлезе во суштината на самиот управен спор, при што ќе може на добар начин да се детектираат неговите карактеристики и особености.

2.2 Видови управни спорови

2.2.1 Објективни и субјективни управни спорови

Земајќи предвид различни критериуми, во правната литература се прави разликување на неколку видови управни спорови. Првата поделба која се прави на управните спорови е онаа која истите ги дели на објективни и

⁶ Гелевски, С. (2003). Управно процесно право, Скопје, 23

субјективни управни спорови⁷. За оваа поделба релевантни се два основни критериуми, и тоа критериумот кој се однесува на видот или природата на управниот акт кој е предмет на управниот спор и критериумот кој предвид ја зема целта на самиот управен спор кој се поведува. Според критериумот на природата на управниот акт, односно неговиот вид, како објективни управни спорови се оние кои може да се поведат против општите управни акти, односно против нормативните управни акти. Во согласност со истиот овој критериум, како субјективни управни спорови се дефинираат управните спорови кои се водат против конкретни (поединечни) акти. И според критериум цел на управниот спор, се прави определување на управните спорови на објективни и субјективни, па така во оваа смисла како објективни управни спорови се определуваат оние во кои целта на самото поведување на истиот е за заштита на објективна управна ситуација, додека, пак, како субјективни управни спорови се определуваат оние во кои како цел на самото поведување на спорот е определена заштитата на некоја субјективна ситуација.

Субјективните управни спорови и објективните управни спорови во стручната литература уште се нарекуваат и претходни и дополнителни управни спорови. Во согласност со овие критериуми, субјективни управни спорови се нарекуваат оние кои ги покренува физичко лице (поединец) или правно лице поради повреда на своите субјективни права, а објективните спорови се оние кои се водат поради повреда на објективното право, односно поради испитување на законитоста на управниот акт, без разлика за чие право се работи. Така, на пример, кога тужителот или друг овластен орган истапува во управниот спор барајќи да се испита околноста дали со управниот акт е повреден законот во корист на некој поединец, тогаш всушност се врши испитување на повредата на објективното право, па затоа се смета дека тој спор ќе биде и објективен. Како претходни управни спорови ги нарекуваме оние спорови во кои судот го решава управниот спор, а претходно во таа управна работа да не постапувал надлежниот орган (на пример, молчење на администрацијата), а дополнителните управни спорови се оние спорови кога судот решава за управниот спор, по донесување на управниот акт во управната постапка. Според тоа, спорот за законитоста на управниот акт е секогаш

⁷ Rađenović, M. (2010). Pravo upravnog spora, Beograd, 59.

дополнителен управен спор, додека спорот за полна јурисдикација може да биде и претходен и дополнителен.

Имајќи ги предвид двата критериума за дефинирање на управните спорови на субјективни и објективни, сметам дека и двете дефиниции кои се сретнуваат во управноправната литература се применливи и оправдани од причина што со нив се дава соодветна дефиниција на управниот спор, од една страна, земајќи ја предвид правната природа на управниот акт кој е предмет на управниот спор, а, од друга страна, земајќи ја предвид целта на самиот управен спор. На мислење сум дека користењето на двете дефиниции дава добар пристап во дефинирањето на управниот спор.

2.2.2 Управен спор на ограничена и управен спор на полна јурисдикација

Стандардната поделба на управниот спор е онаа која управните спорови ги дели на управен спор на ограничена јурисдикација и управен спор на полна јурисдикација. Основот за оваа поделба се наоѓа во природата и ширината на судските овластувања, а не во правната природа на барањето на тужителот. Оваа поделба се изведува од позитивното право, поради што се смета за клучна и затоа на истата ѝ се придава најголема важност во административно-правната литература⁸.

Спорот на ограничена јурисдикција претставува таков вид спор во кој судската власт е насочена на оцена на законитоста на тужбата со која е оспорен управниот акт. Кога ќе најде дека тужбата е основана, надлежниот суд ќе го поништи оспорениот управен акт како незаконски. Овде е потребно да се нагласи дека овластувањата на судот се ограничени и исцрпуваат определен круг на делување. По поништувањето на актот, судот предметот го враќа на повторно одлучување на надлежниот орган на управата како истиот тој орган би постапил по пресудата и би донел нов управен акт⁹.

⁸ Berkovic, I. (2002). *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 65

⁹ Milkov, D. (2003). *Upravno pravo*, Kontrola uprave, Beograd, 65-70

Општ е принципот дека сите поединечни акти на органите на државната управа и другите државни органи кои вршат управни работи, како и поединечните акти кои ги донесуваат институциите во вршењето на јавните овластувања, мора да бидат засновани на закон (принцип на законитост). Овој принцип има свое влијание во сите наши закони со кои се регулира материјата за судските постапки, па според тоа и во управната постапка. Во овие правила е наведено и со истите се прокламира дека сите органи и институции кои постапуваат во управните работи се должни своите решенија да ги засноваат на законот, како и на другите прописи на органите и општите акти на институциите кои истите ги донесуваат на основа на јавните овластувања. Управниот акт кој е донесен во согласност со овие прописи и правила, без разлика на околноста дали се тие од материјална или од формална природа, се смета за законито донесен управен акт. Но, и покрај овој принцип, се случува органите и институциите да донесат незаконити поединечни управни акти, со кои решаваат за правата, обврските или за правните интереси на поединците, правните лица и на другите странки во управната постапка. Незаконитите акти може да се донесат и во првостепена и во второстепена управна постапка. Затоа е дадено правото надлежниот суд преку тужба на странката да ја испита законитоста на управниот акт, односно да ги заштити правата на граѓаните и на другите странки во постапката кои им се загарантирани со законските прописи. Секако треба да се прави разлика во поглед на покренување управен спор против првостепените управни акти бидејќи против нив може да се покрене управен спор само тогаш кога истите се конечни, односно кога против нив не може да се изјави жалба како редовен правен лек. Според тоа, во управниот спор за законитост на управниот акт како предмет се појавува оцената на законитоста на тој акт, а не и решавањето на управните акти. Спорот на ограничена јурисдикција не подразбира никакви ограничувања на судот во поглед на проверувањето на законитоста на управниот акт кој се оспорува, што значи дека судот слободно се впушта во непосредно испитување на правните прашања кои се однесуваат на конкретните правни работи.

Кога судот ќе оцени дека управниот акт не е законски донесен, тогаш судот таквиот акт ќе го поништи и ќе го врати на надлежниот орган или на

определената институција на повторно решавање сè со цел отстранување на утврдените незаконитости.

Во спорот на полната јурисдикција судот располага со широки и потполни овластувања кои подразбираат и претпоставуваат дека судот по поништувањето на незаконитиот акт е овластен да се впушти во суштинско решавање на самата управна работа. Во овој случај судот не ја враќа правната работа на повторно решавање на надлежниот управен орган, туку мериторно и непосредно одлучува за определениот правен тужител. Овде е потребно да се нагласи дека судот никогаш не е обврзан управниот спор да го решава во полна јурисдикција¹⁰.

За разлика од управниот спор за законитоста на управниот акт каде што предмет е спорната законитост на управниот акт, во управниот спор на полна јурисдикција предмет е утврдувањето на индивидуалните правни ситуации во целина. Значи, во овој вид управен спор судот не се ограничува само на оценка на законитоста на управниот акт, туку има пошироки овластувања, навлегува и во неговата целисходност. При утврдувањето одредени индивидуални правни ситуации, судот може да ја потврди, измени или да ја укине, односно судот не се ограничува само на поништување на управниот акт и негово враќање на повторно постапување на органот кој ја донел одлуката, туку управната работа ја решава сам мериторно. Пресудата која е донесена во управниот спор на полна јурисдикција во целост го заменува управниот акт кој е поништен. Во оваа смисла, во спорот на полна јурисдикција судот, покрај типичните судски овластувања, поседува и овластувања кои изворно припаѓаат на управата, па во врска со ова со право се поставуваат често прашања за зачувување на принципот на поделба на власта. Треба да се истакне дека управниот спор на полна јурисдикција не може да се води во сите управни работи¹¹.

Според мое убедување, доколку направам компарирање на овие два вида спорови, на спорот со ограничена и полна јурисдикција, можам да заклучам

¹⁰ Dupelj, Z. (2003). Donosenje odluka u upravnom sporu, Pravo I porezi br. 3, Beograd, 45

¹¹ Управниот спор на полна јурисдикција не е чест во пракса. Оваа ситуација во судската практика не значи дека можноста за мериторно одлучување на судот треба да се елиминира. Всушност, ваквата состојба пред сè укажува на потребата за преформулирање на законските одредби во насока на попрецизни формулации и зголемување на степенот на задолжителност за одлучување во спорот на полна јурисдикција.

дека спорот на полна јурисдикција е подобро решение, но единствено во ситуација кога точно се определени случаите во кои може еден предмет да се решава во оваа полна јурисдикција. Доколку не постојат строги правила за постапувањето при полната јурисдикција, би се соочиле со проблеми од типот на пренатрупување на работата на Управниот суд, од една страна, а, од друга страна, би била занемарена улогата на државните органи во одлучувањето за правата, обврските и за интересите на физичките и на правните лица. Во една ваква констелација на односите би дошло во ситуација на суспендирање на овластувањата и надлежностите на органите на управата, кои според уставните и законските одредби се надлежни да решаваат во овие управни работи.

3. ПОИМ НА СУДСКА КОНТРОЛА НА УПРАВАТА

3.1 Општи карактеристики на судската контрола на управата

Судската контрола на управата во определена смисла претставува продолжение на управната постапка. Кога надлежниот орган ќе ја заврши управната постапка, а тоа е тогаш кога ќе донесе конечен управен акт, против кој незадоволната странка нема можност да употреби редовно правно средство (жалба), тогаш настанува спор помеѓу неа и надлежниот орган. Тогаш, странката има право под одредени услови да побара тој спор да биде решен од страна на надлежен суд, односно судот да ја испита законитоста на донесениот управен акт со кој странката не е задоволна¹².

Контролата на управата која се спроведувала од страна на самата управа не ги дала очекуваните резултати во заштита на начелото на законитост, од причина што со текот на времето оваа контрола се покажала како непотполна и недоволно ефикасна. Оттука се наметнува потребата за востановување систематска контрола на управата која ќе биде вршена од страна на судовите. Како во постапките за доделување права и пропишување обврски од самиот управноправен однос, државната или локалната власт го претставува јавниот интерес, па во оваа смисла е усвоено начелото дека овој правен однос треба да биде заштитен од страна на независно судско тело, така што секој што смета дека неговите права се повредени со работата на јавните власти има право на ефикасно судско средство. Токму поради ова судскиот надзор на законитоста на работата на управата е едно од најбитните прашања на управното право на секоја држава. Развојот на правната држава како императив го наметна востанувањето на моделот на правен надзор кој треба да осигура широка правна заштита во подрачјето на управната област. Носител на овој надзор треба да биде тело чија независност и авторитет ќе дадат сигурност дека управата во своето дејствување се движи во рамките на правните норми на позитивното право. Уште многу одамна во развојот на модерните држави преовладувало мислењето дека управното судство претставува посебен облик на правен надзор на управата, како поради својата стручност така и поради својата организациска независност во односот спрема

¹² Од историски аспект идејата за судската контрола на управата се развила во состав на демократската идеологија на граѓанското општество, заедно со идеите за поделба на власта, народниот суверенитет, како и владеење на правото и правната држава.

управата. Големата значајност и важност на судскиот надзор како облик на надзор над управата е истакната од многу правни теоретичари кои наведуваат дека улогата на овој надзор како гарант на законитоста не доаѓа до израз само преку репресивниот аспект, туку истиот овој надзор има и нагласена превентивна функција. Судската контрола над работата на управата настанала како резултат од потребата за установување на таков облик на контрола кој ќе се остварува од страна на органите кои организациски и функционално се одвоени и независни од активната управа. Во компаративното право може условно да се потенцираат два главни системи на судска контрола. Првиот е англоамериканскиот систем, каде што решавањето на споровите кои настанале со дејствувањето на органите на управата им е доверено на редовните судови од општа надлежност. Другиот систем е европскоконтиненталниот, во кој судската контрола им е доверена на специјални управни судови. Покрај оваа основна поделба на овие два системи на судска контрола на работата над управата, постои и германски систем за кој е карактеристично тоа што судската контрола над управните акти ја вршат посебни управни судови кои не се во состав на управната власт, туку истите претставуваат дел од судската власт, и тоа како еден облик на посебен и независен суд.

Неопходноста за воспоставување судска контрола на управата се оправдува со фактот дека во текот на управната постапка се одлучува за права, обврски и интереси на правните и на физичките лица. Во текот на оваа постапка се случува определени права да бидат повредени на штета на овие правни и физички лица, па затоа воспоставувањето систем кој ќе извршува контролирање на оваа постапка е од големо значење. Исто така, во насока на воспоставување на овој систем на контрола е и уставниот принцип кој е предвиден во Уставот на Република Македонија, а се однесува на правото на жалба, или принципот на двостепеност на постапката, можноста која им постои на субјектите кои доколку не се задоволни од одлуката која е донесена во соодветната постапка да изјават жалба или да поднесат тужба¹³.

¹³ Krbek, I. (1962). Pravo javne uprave. Zagreb, 156

3.2 Англоамериканскиот систем на судска контрола на управата

Англосаксонското право првенствено е творевина на судовите, поради што судската практика има обврзувачки карактер и претставува најважен извор на правото. Најголемиот дел од нормите кои влегуваат во состав на ова право се настанати преку судски одлуки. Англоамериканскиот систем на судска контрола над управата се применува во Англија и во Соединетите Американски Држави. Англоамериканскиот систем не прави разлика помеѓу поделбата на јавно и приватно право, како ни на последиците кои произлегуваат од таа поделба. Овој систем го карактеризира единственост на правото, постоење еден систем на општо право.

3.2.1 Судска контрола над управата во Англија

На подрачјето на контрола над управата во англиското право доминира судската контрола која ја вршат редовните судови. Во Англија ниту по Устав, ниту по останатото право не постои разлика помеѓу управно и граѓанско право, поради што решавањето на управните спорови, по правило не е доверено на специјални управни судови¹⁴. За правниот систем на Англија може да се каже дека се развивал самостојно и надвор од влијанието на другите правни системи на останатите држави. Ова од проста причина што правните институти никогаш не биле отфрлени, туку истите биле проширувани и пополнувани сè со цел да се прилагодат на новите потреби на општеството. Од ова тврдење меѓутоа не може да се извлече заклучок дека Англија нема свој систем на управни закони. Развојот на економските и општествените односи, па според тоа и на правото воопшто, се движел во насока на воведување управноправни форми и јакнење на управното право. Во поново време се оди во правец на создавање посебно управно право и посебни управни судови. Во Англија преку донесување закони почнаа да се создаваат посебни тела, на кои им е доверено решавањето на управните спорови, од определена гранка на управата или од одредена материја, за кои претходно биле надлежни судовите од општа надлежност. Како што е прикажано, постојат два паралелни правци во врска со судската контрола над актите на управата во Англија, со тоа што контролата на редовните судови е исклучена во ситуација кога е установена контрола која се

¹⁴ Rudd, G. R. (1962). The English legal system, London 51

врши од страна на административните трибунали. Контрола над актите на управата не вршат само судовите од општа надлежност (редовните судови), туку и таканаречените административни трибунали. Овие трибунали претставуваат специјални тела кои егзистираат во поединечни гранки и области на управата. Ги има повеќе видови и меѓусебно се разликуваат, по организациската структура, надлежноста и постапката по која дејствуваат. Едните се организирани и работат како вистински судови, а другите, покрај судските, вршат и управни функции.

Судовите од општа надлежност при вршењето на судската контрола над актите на управата немаат посебна постапка, туку ја применуваат истата постапка како и при решавањето на граѓанскоправните работи, т.е. ги применуваат правилата на општата постапка (*common law*), со оглед на фактот дека во граѓанските постапки се применува страначкото начело. Ова значи дека во овој правен систем странките се господари на самата постапка и на располагање им стојат голем број правни средства кои може да ги употребат против незаконитите акти на управата¹⁵. Ако судската контрола над актите на одредени органи на управата е установена со посебен закон, во тој случај странките можат да употребат тужба против незаконитите акти на управата. По правило, тужбата се поднесува до административниот трибунал кој е одреден со посебен закон. Треба да се нагласи дека на судот не му се дадени ингеренции да се стави во позиција на орган на управата и наместо него да одлучи за предметната управна работа. Ако покренувањето на спорот не е одредено со посебен закон, странките можат да употребат едно од средствата на *common law* или правните средства за *equity*. Правното дејство на наведените правни средства се согледува во тоа што судот во согласност со ограничувачки правни средства упатува налог во облик на писмено спрема одреден орган да го измени својот акт или да изврши некоја друга работа или, пак, да се воздржи од какво било чинење. Многу важна улога во овој систем има правното средство *mandamus*. Во оваа смисла, Високиот суд на правдата наредува на некој орган или на некој функционер да ја изврши својата должност која е предвидена со законот. Издавањето на ова средство доаѓа предвид кога заинтересираното лице нема посебно средство за остварување

¹⁵ Bentwich, N. (1960). Migration of the common law, 36

на правата за кои смета дека по законот му припаѓаат или кога употребата на тоа средство не се покажува како доволно корисна и ефикасна. Органот е должен да постапи по наредбата на судот, а во случај на неизвршување на судската наредба следува казна поради непочитување на судот.

Во правните средства на common law спаѓаат и prohibition и certiorari. Овие средства како прерогативни налози може да се применат речиси во исти случаи, но меѓу нив може да се забележат определени разлики кои се согледуваат во фактот дека правното средство prohibition има превентивно дејство и се употребува во насока да се спречи настапување штетни последици, а се однесува на судски и квазисудски акти. Наведените правни средства судот може да ги употреби во случај на битна повреда на правилата на постапката, грешка во поглед на надлежноста и повреда на законот. Против актите и работата на јавните тела чија функција нема судски карактер, а со кои се врши злоупотреба на власта, може да се употребат правните средства injunction и declaratory judgment¹⁶.

Доколку се направи компарирање на управното судство на Англија со управното судство на Република Македонија, веднаш ќе се воочат разликите коишто постојат помеѓу овие два системи. Ако се земе предвид фактот дека во Англија е карактеристична примената на common law системот, веднаш станува јасна разликата која ја посочив погоре. Иако, како што веќе потенцирав согледувајќи ги во Англија реалните состојби, се оди кон тоа да се формираат посебни административни судови кои ќе бидат надлежни да решаваат во овие управни спорови, покрај судовите од општа надлежност. Како што знаеме, кај нас во Република Македонија не постојат вакви административни трибунали кои се надлежни да пресудуваат во управни спорови, а исто така и судовите од општа надлежност се исклучени од одлучување за управните спорови. Во Република Македонија единствено надлежен да одлучува и да решава управни спорови е Управниот суд во прв степен и Вишиот управен суд во втор степен.

¹⁶ Jacobini, Horace B. (1991). An Introduction to Comparative Administrative Law, Oceana Publications, New York, London, 265

3.2.2 Судска контрола над управата во Соединетите Американски Држави

Судската контрола над актите на управата во САД ја вршат судовите од општа надлежност спрема општото право (common law). Во посебна материја контрола над актите на управата вршат и административните трибунали¹⁷. Правото на судовите од општа надлежност да ја контролираат законитоста на актите на управата произлегува од општото начело на законитост, според кое актите на управата како и актите на сите државни органи мора да бидат во согласност со законот и со уставот. Контролата на судовите од општа надлежност на законитоста на актите на управата во САД имала свои недостатоци. Поради сложеноста во работата на управата и различноста на актите кои управата ги донесува, судовите од општа надлежност не биле во можност преку својата контрола да ги опфатат сите активности на управата. Определени акти на управата биле надвор од контрола на судовите, поради што правилата на општото право не биле доволно подготвени во целост да го подведат дејствувањето на управата на начелото на законитост.

Наведените проблеми довеле до измени во системот на контрола на актите на управата, поради што со поединечни закони било предвидено основање нови органи на управата и нови тела на кои Конгресот пренел и определени овластувања за решавање управни спорови. На тој начин во САД дошло до создавање систем на административни трибунали во форма на различни органи, кои биле овластени да вршат надзор на законитоста на управните акти. Во САД контрола над актите на сојузните органи на управата ја вршат сојузните судови од општа надлежност, а контролата над актите на органите на управата на државите-членки ја вршат судовите од општа надлежност на државите-членки. Само по исклучок, контролата над актите на органите на управата на државите-членки може да ја вршат сојузните судови, а тоа ќе биде во случај кога се работи за прашање кое е од интерес за федерацијата.

Американското право не познава специјализирано управно судство. Современата управа на САД, покрај овластувањата да донесува општи правила и општи норми, во голема мера е овластена и да донесува одлуки за

¹⁷ Schwartz, B. (1962). An Introduction to American administrative Law, University of Cambridge, 76-80

поединечни прашања кои се однесуваат на поединечни лица. Зголемувањето на органите на управата кои имаат значајни судски овластувања довело до ставање во прв план на проблемот на управното судство. Во квантитативен поглед, судските овластувања на американските органи на управата несомнено се со поголемо значење за разлика од судовите со општа надлежност. Во англоамериканскиот концепт судот е, помалку или повеќе, во положба на непристрасен арбитер помеѓу две или повеќе странки во спорот. Негов непосреден интерес е да донесе правилна и законита одлука. Органот на управата е многу ретко во непристрасна положба бидејќи во најголемиот број случаи истиот се наоѓа во положба да решава спорови во кои тој е една од странките. Одвоеноста и независноста на управата од редовните судови би била неспоива со англоамериканското сфаќање на слободата и на правдата. Судовите постапуваат било на основа на правните средства на common law, било на темел на специјалните законски одредби за можноста за вложување на правен лек. Притоа овластувањето на судиите се наоѓа во границите на концепцијата на ultra vires, според која тој може да ја одбие тужбата или да поништи или оспори управен акт, а не и мериторно да ја реши предметната управна работа¹⁸.

Компарацијата на управното судство на Соединетите Американски Држави и на Република Македонија може да ја направам на истиот принцип како компарирањето со управното судство на Англија, од причина што и тука кај Соединетите Американски Држави не постои посебен систем на контрола на управата, туку постојат посебни административни трибунали кои се надлежни да решаваат во определени управни спорови, како и ингеренциите и овластувањата на судовите од општа надлежност.

3.3 Европскоконтинентален систем на судска контрола на управата

Во европскоконтиненталното право, вклучително и нашето, судската практика не претставува извор на правото и пресудите немаат обврзувачки карактер. Необврзувачката природа на судските пресуди значи дека толкувањето на законот кое е изразено во неа не им е важно на другите судови. Во европскоконтиненталното право не е спорно дека пресудата се

¹⁸ Grundmann, S. (1989). Concepts of Uniformity: Section 1-105 of the Uniform Commercial Code as a Model Solution, The American Journal of Comparative Law, no. 4, 753

донесува за конкретен случај и ги обврзува само странките во спорот. Начелата кои се утврдени уште во римското право, *res judicata jus facit inter partes* и *res judicata pro veritate habetur*, претставуваат основни максими и на модерното европско право. Меѓутоа, од ова не треба да се извлече заклучок дека поединечната пресуда е секогаш лишена од нормативната сила надвор од случајот за кој е донесена. За европскоконтиненталниот, односно европскиот систем на контрола на управните акти, карактеристично е тоа дека се основаат посебни управни судови, надвор од судовите од општа надлежност, со задача да решаваат исклучиво управни спорови. При сето ова, континенталниот, односно европскиот систем не е единствен бидејќи постојат извесни разлики во определени европски земји. Со оглед на фактот дека посебните управни судови го сочинуваат делот од управната власт или се надвор од системот на управната власт, може да се разликуваат два основни облици на управно судство, и тоа романски и германски систем.

За романскиот систем на контрола над актите е карактеристично тоа дека се основаат посебни управни судови, со тоа што овие управни судови не претставуваат дел од системот на судството, туку истите се дел од управната власт.

3.3.1 Судска контрола над управата во Франција

Овој систем на посебни управни судови се применува во Франција, па поради тоа ќе се задржиме на битните карактеристики на управниот систем во оваа земја¹⁹. Францускиот модел на судска контрола на управата настанал во почетокот и во текот на 19 век и претставува систем на специјално управно судство кое се карактеризира со одвоеност и со независност на редовните и на управните судови. Дуализмот на судската власт е потполно изграден и спроведен, што му дава посебна особеност на францускиот систем²⁰. Француското управно судство не е производ за законодавно делување и дејствување, туку истото е резултат на бавниот и постепен развој на управната практика и практиката на управното судство. Управното судство и посебните управни судови настанале под историско-политичко влијание, кое се изразува

¹⁹ Debbasch, Ch. (1974). *L'administration au prouvoir*, Calman – Levu, 52

²⁰ Popovic, V. S. (1968). *Ustavni spor I teorija I praksi*, Beograd, 58-60

во борбата на младата француска буржоазија против семејните судови и доследното остварување на начелото за поделба на власта.

Денес во Франција Државниот совет е највисокиот управен суд и истиот претставува една од најважните управни институции. Своите корени овој Совет ги влече од Кралскиот совет и на почетокот на своето дејствување имал двострана улога, административна и советодавна, со оглед на фактот дека учествувал во подготовката на нацрт-закопи и ги решавал спорните ситуации и проблеми кои настанувале во областа на управата. По големиот број реформи на кои бил изложен овој Кралски совет, со текот на времето дошло до слабеење на законодавната и на административната функција, а сè повеќе јакнела неговата судска улога. Судските интервенции на Државниот совет првпат биле разработени со Декрет од 1086 година, кога во неговиот состав била формирана посебна Комисија за спорови. Дури во 1872 година Државниот совет започнал самостојно да ја обавува функцијата на судење во областа на управните спорови. Потполната надлежност претставувала правило сè до 1953 година, но подоцна, во согласност со принципот на енумерација, се применувала само по исклучок, во точно одредени и важни спорови. Второстепената надлежност била многу значајна област на дејствување на Државниот совет, која значително била намалена со создавањето на второстепените административни судови со донесување на законот од 1987 година кој ја уредува оваа материја. Државниот совет својата второстепена надлежност ја задржал само во изборната материја, за уредбите и за поединечни акти кои се однесуваат на законитоста.

Државниот совет има улога на касационен суд, и како врховна инстанца во последен степен одлучува против актите на специјализираните административни и жалбени административни судови. Битно е да се напомене дека и денес Државниот совет е централна судска инстанца која врши обединување на целокупната јудикатура на управните судови и претставува најважен извор на француското управно право²¹.

Управните судови и Државниот совет ја остваруваат судската контрола на управата низ управни спорови. Во француското право управниот спор не е организиран како единствена хомогена категорија и може да се зборува за

²¹ Aubin, R. (1965). *Communes et democratie*, Pariz, 36

повеќе облици на управен спор. Според природата и ширината на судската власт, се разликуваат четири видови управен спор, и тоа: спор за поништување, спор на полна јурисдикција, спор за толкување и спор за казнување. Управниот спор за поништување се покренува со тужба која се нарекува „recours excès de pouvoir“ - правно средство поради прекршување на овластувањата од страна на властите, сè со цел да се утврди незаконитост на управниот акт и да се донесе одлука за негово поништување, односно одбивање на тужбеното барање. Во управниот спор на полна јурисдикција кој постои во француското управно право е карактеристично тоа што тука не постои само поништување на актот, туку и пресудување на управната работа. Управниот спор за толкување и управниот спор за казнување претставуваат посебни облици на управен спор. Кај спорот за толкување судот се ограничува само на одредување на смислата на нејасниот управен акт, додека, пак, од друга страна, кај спорот за казнување постои утврдување казна поради различни прекршоци кои се поврзуваат со јавните добра. Според тоа какво прашање се поставува пред судот, може да се издвојат прашање на објективно право и прашање на субјективно право. Во оваа смисла, спорот за поништување на управниот акт има за предмет објективно прашање кое се однесува на законитоста на управниот акт. Се работи за таков управен акт за кој заинтересираното лице тврди дека е незаконит и бара од судот да го поништи. За разлика од овој спор, во спорот на полна јурисдикција се работи за прашање на субјективно право, при што судот ја разгледува и ја утврдува суштината на една индивидуална правна работа.

Судската контрола над управата во Франција, која се остварува низ механизмите на управниот спор, според оцените на некои теоретичари, отишла најдалеку во ефикасноста за контролирање на управните активности и истата е прифатена од голем број европскоконтинентални држави, со мали и поголеми разлики, посебно во организацијата на судството и самата постапка за контрола²².

Имајќи го предвид фактот дека управниот систем на Франција припаѓа на европскоконтиненталниот систем на судска контрола на управата, тогаш јасни стануваат допирните точки и сличностите кои ги има овој правен систем со

²² Bacquias, (1957). Le Conseil general et le Conseil d'arrondissement, Pariz, 113-115

управноправниот систем на Република Македонија. Така, во оваа смисла, може да извлечеме и да направиме определена паралела помеѓу управните судови кои функционираат во Франција и Управниот суд на Република Македонија, како и паралела и аналогија помеѓу Државниот совет во Франција како суд кој одлучува во втор степен во управните работи и Вишиот управен суд на Република Македонија.

3.3.2 Судска контрола над управата во Германија

За германскиот систем на судска контрола над управата карактеристично е тоа што таа контрола ја вршат посебни управни судови, но овие судови не се дел од управната власт, туку претставуваат дел, т.е. еден облик на посебни и независни судови. Системите на судска контрола на управните акти во Германија и во Австрија се типични претставници на германскиот систем на судска контрола над управата²³.

Организацијата на управното судство во Сојузна Република Германија е регулирана со Законот за востанување на управното судство. Според наведениот закон за решавање на управните спорови, постојат управни судови, врховен управен суд, како и Сојузен суд. Во Сојузна Република Германија управниот суд е овластен да решава, по правило, во прв степен за сите управни работи. Тоа значи дека е надлежен да ги решава управните спорови покренати како против актите на органите на управата така и против актите на сојузните органи на управата. Врховниот управен суд, како и Сојузниот управен суд, решаваат по правило за жалбите и за ревизиите, т.е. по повод вложените правни средства. По исклучок, овие судови може да решаваат во прв и последен степен кога тоа е изрично предвидено со самиот закон. Управните судови ги решаваат управните спорови и третостепено. По правило, против одлуките на Управниот суд дозволена е жалба до Врховниот управен суд.

Мислата дека споровите од областа на управното право мора да се решаваат според општи правни начела или барем и според општи правни начела на германскиот судија на управен суд, на прв поглед, му се чини чудна,

²³ Maurer, H. (2011). Allgemeines Verwaltungsrecht, München, 113

а, можеби, и спорна. Управните судови најчесто ги донесуваат своите одлуки според позната и докажана шема: по утврдувањето на фактичката состојба, се бараат важечките правни норми, кои се толкуваат според вообичаените методи на толкување (законски текст, настанување на законот, систематска положба, цел и намера на нормата) и се применуваат на конкретната фактичка состојба. Се чини дека постои исто толку малку простор за општите правни начела, колку и за судиското право или за развивање на правото од страна на судовите. Постои опасност дека судиите со тие правни институти самите ќе си создадат право што ќе одговара за соодветни случаи. Се препорачува воздржаност кон општите правни начела како основа за донесување одлуки и поради принципот на поделба на власта: законодавната власт е надлежна за донесување закони. Извршната власт треба да ги применува законите. Судовите треба да контролираат дали примената на правото е во согласност со законите што ги донесува Парламентот.

Судската власт, во принцип, треба да се придржува кон утврдување на правната положба во согласност со позитивното законско право и нејзина задача не е да ги коригира или да ги менува законите преку примена на општи правни начела. Развојот на правото треба да се врши на вообичаениот начин на изменување закони од страна на законодавната, а не од страна на судската власт. Исклучоци може да постојат само за врховните сојузни судови или за Сојузниот уставен суд²⁴.

Од друга страна, во судската практика се случува примената на правото исклучително според законските одредби да води кон незадоволителни резултати. Апстрактните и општите норми на позитивното право понекогаш не одговараат на конкретните околности на поединечните случаи. Тие често се однесуваат на гранични ситуации, поради што странките го изнеле својот спор пред судот. Дел од судската дејност е да ги цени тие гранични ситуации, а потоа да донесе соодветна одлука, која е сестрано убедлива и „соодветна на предметот“. Затоа, толкувањето на правото, што е задача на судијата, нема само формална, туку има и материјална страна: формално, судијата треба да ги толкува законите според вообичаените методи, а, материјално, треба да ги примени во светлина на оптимална правда. Уставот (на германски:

²⁴ von Danwitz, (1993). Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht Venvaltungsarchiv, 79

Grundgesetz) го врзува за законот и за правото. Тука широко е отворена портата за примена на општите правни начела, без оглед дали судијата е свесен за тоа или не.

При компарирањето на управното судство на Германија и на Република Македонија, секако, предвид треба повторно да се земе фактот на припадноста на европскоконтиненталниот систем на судска контрола на управата, со единствена разлика која произлегува од територијалната организација на Германија, каде што токму поради таа територијална организација е востановен Сојузен управен суд, кој исто како и Врховниот суд е надлежен да решава во втор степен, со нагласување дека решава предмети на сојузно ниво. Управните судови кои функционираат на целата територија на Германија, како и Управниот суд на Република Македонија, се надлежни да решаваат во прв степен во правните работи.

3.3.3 Судска контрола над управата во Австрија

Во Австрија судската контрола на актите на управата се врши од страна на Управниот суд и Уставниот суд. Надлежноста на овие судови е распределена така што Управниот суд е надлежен да решава за управните спорови за поединечните акти на управата, додека Уставниот суд е надлежен да решава по споровите кои се покренуваат против поединечните акти на управата, со кои е повредено уставното право на странките²⁵.

Судовите од општа надлежност немаат овластување да решаваат спорови за законитост на управните акти, туку се овластени да решаваат спорови кои настануваат од договори и од други правни работи на органите на управата.

Австрискиот Управен суд е одвоен од редовните судови и е востановен како посебен суд и е овластен да решава против индивидуалните, поединечни управни акти. Управниот суд се ограничува само на испитување на законитоста на управните акти, додека, пак, не е овластен да навлегува во испитување на дискреционата оценка. Австриското управно судство е целокупно и може да се рече дека сите одлуки на управните власти се подложни на разгледување на Управниот суд. Како што е истакнато, и Уставниот суд може да се појави во

²⁵ Raschauer, B. (1998). Allgemeines Verwaltungsrecht, New York, 96-99

својство на управен суд. Уставниот суд е овластен да решава спорови против одлуките на управните власти ако тужителот смета дека со одлуката на управните власти му е повредено некое право кое произлегува од Уставот.

Анализата и компарирањето на управниот систем на Австрија и на Република Македонија доведуваат до заклучок дека овие системи функционираат речиси идентично, па така во оваа смисла како надлежен да решава во прв степен се појавува австрискиот Управен суд, слично на Управниот суд на Република Македонија, како и можноста и вклученоста на Уставниот суд на Австрија, слично решение како кај нас во Република Македонија со можноста за поднесување уставна жалба до Уставниот суд на Република Македонија, за разлика од апстрактната нормативна контрола, предмет на оцена во рамките на оваа надлежност се поединечните акти и дејства на органите на јавната власт за кои граѓанинот смета дека му повредуваат некое од наведените уставни права. Покрај непосредноста на барањето (уставна жалба) за заштита на правата повредени со поединечен акт или дејство, втора карактеристика на оваа надлежност е тоа што предмет на оспорување може да биде не само управен акт, туку и судска одлука во која било инстанца.

3.3.4 Судска контрола над управата во Србија

Темелите на правниот режим на управниот спор и управното судство во Република Србија се засноваат на две уставни поставки и формулации. Правата - „Svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već stanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama...“, (право на правично судење – член 32 од Уставот на Република Србија). Другата формулација и поставка – „Zakonnost pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita“, (член 198 ст. 2)²⁶. Исто така постои можност за поднесување уставна жалба до Уставниот суд на Република Србија – против управните и другите поединечни акти и службени дејства со кои се повредуваат или се ускратуваат основните човекови и малцински права и

²⁶ http://sllistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf

слободи кои се предведени со Уставот, и тоа во ситуација само кога се исцрпени сите правни средства и кога не постои друг начин за нивна заштита²⁷. Имајќи ги предвид цитираните уставни одредби за правото на правично судење од член 32 од Уставот на Република Србија, Законот за Уставниот суд пропишува дека уставната жалба може да се поднесе и изјави и ако не се исцрпени правните средства, во ситуација кога на подносителот на жалбата му е повредено правото на судење во разумен рок²⁸.

Преобразбата на управното правосудство во Република Србија е дел од една целокупна реформа на правосудството во оваа земја. Промените во управното правосудство подразбираат особено новелирање на Законот за управните спорови на Република Србија, како и отстранување определени празнини и недоречености во Законот за уредување на судовите – како и нивното меѓусебно усогласување и имплементирање на меѓународните стандарди. Со донесувањето на Законот за управните спорови во Република Србија се остваруваат неколку одредници на управното правосудство, и тоа дефинирање на управните работи, можноста да се водат спорови и за законитоста на другите поединечни акти, обезбедување јасна и широка правна основа за одржување усни расправи во управносудската постапка и сл. Управниот суд на Република Србија започнува со работа на 1 јануари 2010 година, и тоа востановен како суд со посебна надлежност. Седиштето на Управниот суд се наоѓа во Белград со три одделенија надвор од седиштето на судот, и тоа во Крагуевац, Ниш и во Нови Сад. Во Законот за уредување на судовите на Република Србија предвидена е и определена е и надлежноста на Управниот суд на Република Србија, па така во оваа смисла предвидено е дека овој суд суди во управните спорови и извршува други работи кои се определени со самиот закон. Во постапките по барање за преиспитување на судските одлуки против одлуките на Управниот суд одлучува Врховниот касационен суд. Во управниот спор судот одлучува и за законитоста на поединечните акти со кои се решава за правата, обврските или на закон заснованите интереси, во ситуациите кога со законот не е предвидена друга судска заштита.

²⁷ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS”, br. 98/06

²⁸ Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS”, br. 109/07

Предмет на управниот спор – управниот спор може да се поведе против управен акт кој е донесен во втор степен и против управен акт кој е донесен во прв степен против кој не е дозволена жалба во управната постапка. Исто така со законот е предвидена можност и за покренување управен спор поради молчење на администрацијата во ситуација кога надлежниот орган по поднесеното барање, односно жалбата, не го донел соодветниот управен акт²⁹.

Споредбата на управното судство на Република Србија и на Република Македонија доведува до определени заклучоци и констатации, како што се идентичната функционалност и надлежност на управните судови во двете земји соодветно, и различноста во организациската поставеност и функционалност на Вишиот управен суд на Република Македонија и на Врховниот суд на Република Србија, со напомена дека надлежноста на овие два суда е иста, а тоа е дека и двата суда одлучуваат во втор степен во управните работи.

Една севкупна констатација која би произлегла од ова презентирање на управното судство во светот и кај нас би била таа која укажува на фактот дека поставеноста, функционалноста, организираноста, ефикасноста на управното судство во една земја зависи од повеќе фактори, како што се, пред сè, правната традиција, свеста на државата за заштитата на правата и граѓаните во една управна работа, екипираноста на самите органи кои одлучуваат во управните работи и сл.

²⁹ <http://www.up.sud.rs/cirilica/nadleznost>

4. УПРАВНО СУДСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

4.1 Карактеристики на управното судство во Република Македонија

Од организациски аспект за управното судство на Република Македонија слободно може да кажам дека истото долги години не се сметаше за дел од правосудниот систем на земјата. Ова од причина што правосудниот систем беше преокупиран со работата на граѓанските и на кривичните судови. Како основна причина за овие состојби може да се наведе фактот што во Република Македонија од 60-тите години па сè до 2006 година надлежен за решавање на управните спорови и предмети беше Врховниот суд на Република Македонија³⁰.

Со новиот Закон за управните спорови, кој беше донесен во 2006 година како дел од реформата на правосудството, првпат по 11 години беше формиран специјализиран суд, со што пополека започна процесот на напуштањето на системот на судови со општа надлежност и се одеше кон формирање специјализирани судови (по формирањето на Управниот суд се пристапи кон формирање Основен кривичен суд и Основен граѓански суд во Скопје и беше презентирана, но не и реализирана, идејата за формирање Стопански суд).

Идејата за формирање специјализиран суд за управните спорови се темелеше врз две основи. Првиот основ беше да се растерети Врховниот суд од надлежноста предвидена во стариот Закон за управните спорови, од 1977 година, додека вториот основ имаше за цел квалитетно и ефикасно справување со управните спорови кои произлегуваат од незаконитите одлуки на управните органи. Така, по донесувањето на Законот за управните спорови, кој требаше да се применува од 26 мај, 2006 година³¹, поради брзањето при неговото донесување и поради системската аномалија во однос на непрецизното утврдување и оцена на економското влијание, истиот почна да се применува во декември, 2006 година, при што, во периодот од 26 мај до средината на декември, 2006 година, Врховниот суд на Република Македонија само ги примаше предметите, за, по формирањето на Управниот суд, истите да му бидат предадени на одлучување. Управниот суд започна да работи со

³⁰ Камбовски, В. (2010). Судско право. Правен факултет – Јустинијан први – Скопје, 36-38

³¹ Закон за управните спорови, Сл. весни на РМ, бр. 62/2006, 150/2010

приближно 7000 заостанати предмети, што за кој било новоформиран суд е огромна бројка.

Идејата за воспоставување судска заштита од прв степен беше постапките по управните спорови да бидат експедитивни, ефикасни и ефективни бидејќи Управниот суд требаше да го има крајниот збор, односно крајната одлука со која ќе биде решен управниот спор³².

Претходнонаведените идеи и основи на реформираното управно право и управно судство беа во линија на реформата на правосудството, која од 2004 година па до денес го обликува правосудниот систем во Република Македонија. Доколку се земат предвид промените на законите кои настанаа по мај, 2006 година и воспоставената судска практика, веднаш ќе се забележи дека првичната идеја е во целост напуштена уште на самиот почеток. Оваа констатација доаѓа поради следниве причини.

Пред сè, тргнувајќи од фактот дека Управниот суд започна со работа со задоцнување, што му донесе голем број заостанати предмети, наместо да започне со мериторно решавање на предметите, стана инстанца преку која само се потврдуваа донесените решенија или се утврдуваа повреди и притоа се поништуваа незаконитите одлуки на управните органи и предметите повторно се враќаа кај управните органи. Ова би било добро доколку управните органи во целост ги следеа напатствијата на Управниот суд, но, поради својата инертност и неефикасност, истите донесуваа слични одлуки или воопшто не донесуваа одлуки по пресудите. Оттука, странките повторно беа принудени да поднесуваат тужби до Управниот суд, што доведува до заклучок дека Управниот суд, поради тоа што најчесто не се впушташе и сè уште не се впушта во мериторно одлучување на предметите, само ги намножува предметите и заостатокот воопшто не се намалува, со што се доведува во прашање целисходноста на идејата за експедитивен, ефикасен и ефективен суд.

Како втор, битен момент за развојот на управното право беше идејата што се вовеле со измените на Законот за општата управна постапка во делот на

³² Министерство за правда. Државен управен инспекторат. (2009). Анализа на Законот за управните спорови, Скопје

таканареченото „молчење на администрацијата“. Во овој случај Владата дојде на идеја, наместо долгогодишната воспоставена практика дека молчењето е негативен одговор, да воведо принцип со кој молчењето е одобрување. Ова воопшто не беше лоша замисла своевременно, но основите за донесување на истата се малку чудни³³.

Нов позитивен момент беше донесувањето одлука на Уставниот суд со која се направи интервенција во постапката, односно Уставниот суд застапа на ставот дека Законот за управните спорови не е во согласност со Амандманот XXI од Уставот на Република Македонија, односно не предвидува право на двостепеност на постапката на управниот спор. Со таа одлука, во 2009 година, беше „de facto“, а не и „de jure“, воведена жалбата како редовен правен лек во управниот спор³⁴. Притоа, како единствено решение за второстепен суд беше назначен Врховниот суд на Република Македонија. Со овој чекор управната постапка доби трет, односно четврт степен (еден, односно два во управна постапка и два во управно-судска постапка). Со оваа одлука на Уставниот суд целосно се отстапи од првичната идеја за едностепеност на управниот спор и негова експедитивна, ефикасна и ефективна заштита.

Имајќи ја предвид тенденцијата за основање нови институции, веднаш по носењето одлука од Уставниот суд на Република Македонија, Министерството за правда дојде до една „фантастична“ идеја, а тоа е формирање Виш управен суд кој ќе одлучува по жалбите на одлуките на Управниот суд. Оваа идеја, како и други новини, беа воведени со последните измени на Законот за управните спорови кои беа донесени во ноември, 2010 година³⁵. Со овие измени, всушност, се воведоа суштествени промени во постапката по управните спорови, во делот на состав на судот, предмет на одлучување на управниот суд, како и воведувањето на повеќестепеноста на управниот спор. Позитивна новина од овие измени е дека судот одлучува не само за законитоста на утужениот управен акт, туку и за самата управна работа. Но не толку позитивна новина е воведувањето на четиристепената редовна постапка или шестстепената постапка, доколку се користат вонредни правни лекови. Притоа не е сфатливо зошто законодавецот отишол на врзување на вонредните

³³ Закон за општа управна постапка, Сл. весник на РМ бр. 38/2005, 110/200/, 51/2011

³⁴ <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>

³⁵ <http://www.pravda.gov.mk/>

правни лекови, односно на можноста за користење на барањето за заштита на законитоста само против одлука на судот по барањето за повторување на постапката. Треба да се напомене и дека во измените се предвидува и дека секоја од страните на управниот спор сама си ги сноси трошоците за преземените дејства, што претставува ставање во нееднаква положба на странките во управниот спор бидејќи, согласно со оваа новина, а и со претходновоспоставената практика на Врховниот суд, при поништување на решение во управен спор трошоците од постапката не ѝ се надоместуваат на странката, поради тоа што странките немале спротивставени интереси во спорот, како на пример во парничната постапка. Ова е прашање кое треба да има подлабока елаборација и на кое треба системски да се пристапи при неговото решавање, односно исправање.

Во април, 2011 година, пред распуштањето на Собранието поради предвремените избори закажани за јуни, Министерството за правда, преку Владата до Собранието на Република Македонија, поднесе предлог за измени на Законот за општата управна постапка со кои, меѓу другото, се предвидува целосно напуштање на досегашната воспоставена практика при „молчење на администрацијата“³⁶, при што новината на Законот предвидува непотребно сложен и од прва гледна точка тешкоспроведлив систем на постапување поради „молчење на администрацијата“. Всушност, наместо досегашниот систем на поднесување ургенција до органот кој молчи по поднесување тужба, доколку истиот по поднесената ургенција не донесе решение, странката имаше можност веднаш да поднесе тужба до Управниот суд. Сега, за да се поднесе тужба до Управниот суд поради молчење на администрацијата, треба претходно да се преземат неколку чекори со кои буквално се молат надлежните управни органи да постапат во согласност со нивните надлежности и задолженија. Така, на пример, измените на ЗОУП предвидуваат строги и кратки рокови, од 3, 5 и 10 работни дена во кои мора да се постапи за на крајот странката, односно граѓанинот или правното лице, да има право да поднесе тужба до Управниот суд. Во случај странката да успее да дојде до моментот на поднесување тужба до Управниот суд за молчење на администрацијата, тоа во

³⁶ Павловска-Данева, А. (2008). Реформи или маркетинг со молк на администрацијата, доспано на: http://maticanaiselenici.com/old/?page=read_news&id=4288

денови би значело најмалку 28 работни дена од првиот ден по завршување на рокот во кој надлежниот орган бил должен да донесе одлука.

Доколку се има предвид развојот на реформата на управното право, односно управното судство, отворено се поставува прашањето кому, всушност, му служат законите кои се донесени како дел од оваа реформа. Дали треба да им служат на граѓаните или истите треба да ги задолжат граѓаните да бидат во служба на државната и јавната управа, односно да им бидат потсетници за надлежностите и должностите кои органите ги имаат во согласност со истите тие закони. Доколку се земат предвид начелата на ефикасност, на економичност и на итност на постапката, ќе се добие една многу конфузна слика за тоа што значи ефикасот, итност и економичност кога постапките се максимално усложени, наместо да бидат упростени.

Доколку се има предвид начелото на сервисна ориентација на органите и начелото за помош на неука странка, се поставува прашањето, во согласност со со најновите измени, кој за што е одговорен, односно дали органите се во служба на граѓаните или граѓаните се во служба на органите на управата, бидејќи овие измени на ЗОУП беа проблематични за разбирање за стручните лица, а да не зборуваме за неуките странки. Ова дотолку повеќе што не е наведено дали, доколку странката пропушти некој од предвидените рокови, ќе го загуби правото на тужба поради молчење на администрацијата? Состојбата станува уште посложена затоа што, како што напомнима погоре, органите на управата чии акти ќе бидат поништени нема да бидат должни да ги надоместуваат трошоците на спротивната странка. Се поставува прашањето дали е правично граѓанинот, кој по основ на закон требало да оствари некое право, а истото му било оневозможено поради незаконско постапување на орган на управа, треба да плати за заштита на правото и да нема право трошоците што му биле предизвикани по вина на орган кој бил должен да постапи по закон и да му овозможи остварување на правото да ги наплати³⁷.

Сметам дека востановување управно судство во Република Македонија какво што е од овој тип сега беше неопходно. Старото решение според кое надлежен за постапување беше Врховниот суд на Република Македонија се

³⁷ <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3/129-reforma-na-upravnoto-pravo-upravnoto-sudstvo.html>

покажа како неефикасно. Затоа, востановување суд со посебни надлежности како што е Управниот суд, а подоцна и Вишиот управен суд, е неминовно. Специјалноста на овие два суда за постапување во управноправните предмети ја оправдува нивната организираност, функционирање и востановување.

4.2 Управен суд на Република Македонија

Управниот суд со седиште во Скопје, како еден од носителите на судската власт во судскиот систем на Република Македонија, кој судската власт ја врши на целата територија на РМ, е основан согласно со Законот за судовите („Службен весник на РМ“ бр.58/06), а со работа започна на 5.12.2007 година, со преземање на нерешените предмети од управната област, од Врховниот суд на Република Македонија³⁸.

Управниот суд на Република Македонија, заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, во управни спорови одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закони на правни и други лица во вршење јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка. Конкретно, Управниот суд на Република Македонија е надлежен да решава за следните работи:

- За законитоста на поединечните акти донесени во изборна постапка и на поединечните акти за избори, именувања и разрешувања носители на јавни функции, ако тоа е определено со закон, како и за актите за именување, назначување и разрешување раководни државни службеници, ако поинаку не е определено со закон;
- За законитоста на актите на органите на државната управа, Владата и носителите на јавни овластувања, донесени во форма на пропис, ако тие ги уредуваат поединечните односи;

³⁸ <http://www.uskopje.mk/>

- за спор што ќе произлезе од спроведувањето и извршувањето на одредбите на концесиските договори, договорите за јавни набавки кои се од јавен интерес и за секој договор во кој една од страните е државен орган, организација со јавни овластувања, јавно претпријатие, општините и градот Скопје, склучен од јавен интерес или заради вршење јавна служба (управен договор);
- против поединечни акти на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога за решавање во втор степен против таквиот акт не е обезбедена друга правна заштита и
- одлучува за судир на надлежности меѓу органите на Републиката, меѓу општините и градот Скопје, меѓу општините на градот Скопје и по споровите настанати за судир на надлежности меѓу општините и градот Скопје и носителите на јавни овластувања, ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот или законите не е предвидена поинаква судска заштита.

Во поглед на внатрешната организација на Управниот суд³⁹, пропишано е дека неговата работа се одвива во шест специјализирани оддели, и тоа: оддел за имотнoправна област и други права, оддел за денационализација и други права, оддел за урбанизам, градежништво и други права, оддел за пензии, права од пензиско и инвалидско осигурување и други права, оддел за јавни набавки и други права и оддел за царини и други права. Сè со цел работата на Управниот суд на Република Македонија да се одвива непречено, донесени се дополнителни акти кои се однесуваат на делокругот на работењето на овој суд, па така во оваа смисла се донесени следните акти, Правилникот за внатрешна организација на Управниот суд, Правилникот за систематизација на работните места, Табела за систематизација.

Во согласност со моменталната законска регулатива која се однесува на работата и надлежноста на Управниот суд на Република Македонија, сметам дека постои простор за подобрување на истата, од аспект на негова

³⁹ Правилник за внатрешна организација на Управниот суд на Република Македонија, 2015

доекипираност како со стручни соработници, така и со судии, подобрување на условите за работа, спроведување соодветни обуки за вработените и сл.

4.3 Виш управен суд на Република Македонија

Врз основа на член 25-а од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите („Службен весник на РМ“ бр.150/2010), основан е Вишиот управен суд кој ја врши судската власт на целата територија на Република Македонија, со седиште во Скопје⁴⁰. Судот официјално започна со работа на ден 30.6.2011 година, во согласност со член 45 од Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2006 и бр.150/2010). Работата по предметите во Вишиот управен суд се одвива во три специјализирани судски оддели: специјализиран судски оддел за имотноправна област и други права; специјализиран судски оддел за пензии, права од пензиско и инвалидско осигурување и други права и специјализиран судски оддел за финансиски, царински, даночни и други права. Судиите во Вишиот управен суд, покрај предметното работење во специјализираните судски оддели, разгледуваат и прашања од интерес за работата на сите совети, прашања во однос на примената на законите во соодветните области и унапредување на методот на работата. Вишиот управен суд врши квартални редовни и вонредни посети на Управниот суд заради увид во неговата работа, како и за прибирање податоци во врска со примената на законите, следењето и воедначувањето на судската практика и други податоци. Како резултат на тие активности, издвоени се покарактеристични одлуки донесени од страна на Вишиот управен суд, а кои може да бидат од интерес за понатамошната работа на управното судство, како и од интерес за правилна и единствена примена на законите и на другите подзаконски акти.

Вишиот управен суд се основа и ја врши судската власт на целата територија на Република Македонија. Вишиот управен суд е надлежен:⁴¹

- да решава по жалбите против одлуките на Управниот суд;

⁴⁰ Закон за судовите, Сл. весник на РМ бр. 58/2006, 150/2010

⁴¹ <http://www.vusскопje.mk/>

- да одлучува за судир на надлежности меѓу органите на Републиката, меѓу општините и градот Скопје, меѓу општините на градот Скопје и по споровите настанати за судир на надлежности меѓу општините и градот Скопје и носителите на јавните овластувања, ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот или со законите не е предвидена поинаква судска заштита; и
- да врши други работи определени со закон.

Констатациите кои ги дадов претходно за Управниот суд на Република Македонија по аналогија можеме да се применат и кај Вишиот управен суд на Република Македонија, и тука најважни прашања кои треба да се решат и да се допрецизираат се неговата кадровска опременост, техничката опременост, строгото дефинирање на неговите ингеренции и надлежности и сл.

5. УПРАВНОСУДСКАТА ПРАКТИКА КАКО СЕКУНДАРЕН ИЗВОР НА ПРАВОТО

Управносудската практика може да стане извор на управносудското право во оние ситуации во кои судијата има релативна слобода во решавањето на управните спорови. Оваа слобода е неспорна кога судијата решава случај кој не е предвиден во правните прописи. Најголем дел од теоретичарите се согласни дека во случаите при постапување со правните празнини и нивното решавање од страна на судовите во управните спорови настануваат општи правни норми од судско потекло. Определени автори неоправдано ја негираат можноста управносудската практика во вакви околности да се смета за извор на управносудското право. Ова негирање нема своја основа бидејќи нормите со недоволно одредени поими му даваат на судијата во управниот спор само општо упатство за решавање на конкретната спорна ситуација. Во таквите ситуации судијата има целосна слобода да го презицира значењето на овие поими. Судијата во примената на нормите кои содржат недоволно одредени поими има голем степен на слобода. Таа слобода е толку голема, што се брише секоја разлика помеѓу судското пополнување на правните празнини и утврдувањето на содржината на недоволно одредените поими⁴².

За разлика од англосаксонското право, во европскоконтиненталното право една судска пресуда претставува задолжителен преседан во управниот спор само по исклучок. Тоа ќе биде случај единствено кога судската пресуда ја донел највисокиот суд во земјата. Врховните судови во модерните европски земји ги почитуваат своите преседани и ако не постои правен пропис кој ги обврзува во новиот спор еднакво да пресудат како и во претходниот управен спор од сличен вид. Поради положбата на Врховниот суд како суверен толкувач на законот, пониските судови спрема неговите пресуди се однесуваат како спрема општозадолжителни законски норми. Слично дејство имаат преседаните на врховните судови и спрема граѓаните.

Покрај одлуките на највисокиот редовен суд во земјите од европскоконтиненталниот систем, својство на преседани во управносудското право може да имаат и пресудите на уставните судови. Ова произлегува од самата природа на управносудските правни работи бидејќи не е можно

⁴² Waline, M. (1950). Le pouvoir normatif de la jurisprudence, Paris, 260

општиот правен акт да биде незаконски во еден, а законски во друг случај. Во теоријата и управносудската практика речиси и нема спор за тоа дали пресудата на Уставниот суд има својство на преседан во управниот спор. Иако постојат определени специфичности во донесувањето на пресудите на Уставните судови, се чинат претерани тврдењата за пресудите на овој суд како законодавни акти. И кај овие пресуди постојат и носат со себе санкции и постои потреба за нивно вметнување во управносудските акти. На тој начин неспорно е дека пресудите на највисоките редовни судови и одлуките на уставните судови може да стекнат својство и статус на преседани во управниот спор и во европскоконтинентланото право⁴³. Управносудската практика се создава постепено и во нејзината дефиниција задолжително мора да се внесе елементот на повторување и постојаност. Постојаноста значи дека управносудската практика е општа и дека за неа се изјасниле различни степени од судската хиерархија. Потребно е да се одржува определен временски период и судовите во управните спорови да ја прифаќаат слободно, без негодување и протестирање. Причините поради кои ова го прават судовите не се релевантни. Значењето на управносудската практика во модерните правни поредоци се согледува во фактот што на истата ѝ е општопризнат авторитетот во областа на управниот спор. Разлики постојат само околу тоа дали она претставува секундарен управносудски правен извор или само авторитет во правото. Според мое мислење, на управносудската практика треба да ѝ се признае квалитет и статус на секундарен управноправен извор бидејќи со нејзина помош се создаваат општообврзувачки правни норми во областа на управните спорови. Како централен проблем останува утврдувањето на основот за обврзаноста и задолжителноста на уставносудската практика како секундарен извор на уставносудското право.

Кога сме на почвата на Република Македонија во врска со прашањето за судската практика, а со тоа и за управносудската практика, секако во прв ред мора да го споменам фактот дека Република Македонија припаѓа на европскоконтиненталниот правен систем, а со самото тоа и значењето на судската практика, управносудската практика, е минимално. Но интересно е да се напомене дека судиите решавајќи и постапувајќи во предметите, без разлика

⁴³ Koprčić, I. (2006). Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 1, 25

дали се работело за управноправни, кривични или граѓански предмети, тие ја користат на еден неформален начин оваа судска практика, што ќе рече дека пред донесувањето на одлуката во конкретниот предмет гледаат како за истиот предмет одлучил некој друг основен суд, кој е ставот на некој од апелационите судови или кој е ставот на Управниот суд или на Вишиот управен суд.

5.1 Правно дејство на уставносудската практика

Во европскоконтиненталното право, управносудската практика нема правнозадолжителна сила за во иднина. Истиот или друг судија правно е слободен во рамките на управниот спор од неа да отстапи и во потполно идентични ситуации. Потребно е да се потенцира дека судиите тоа ретко го прават и решавајќи во управен спор ги применуваат правилата настанати во управносудската практика како да се законски. Овој факт влијае и на односот на правните експерти и граѓаните спрема нормите од управносудско потекло.

Кај нас во Република Македонија судската практика не се смета за извор на правото, дури ни одлуките на највисоките судови не се сметаат за задолжителни правни правила, врз основа на кои пониските судови би ги креирале своите одлуки⁴⁴.

Непочитувањето на нормите кои настанале како резултат на управносудска практика повлекуваат за граѓаните исти правни последици како и самата повреда на законот. Поради тоа е потребно да се утврди основот за задолжителноста на управносудската практика како извор на правото. Решението на овој проблем е одредено како гледиште за поимот на управниот спор, како и сфаќањето за правната природа на управносудската практика како извор на правото. Доколку поимот на управносудското право се разгледува и се набљудува исклучително како позитивно право кое е донесено од страна на државата, а управносудската практика се сфаќа како секундарен извор (*suī generis*), основата за задолжителноста на нормите на управносудскиот поредок може да се бара само во авторитетот на судовите како органи на јавната власт. Овој факт со право го истакнуваат голем број автори, кои укажуваат дека државната власт е единствена, а дека само нејзиното вршење е поделено на законодавни, управни и судски органи. Сите овие органи се овластени за

⁴⁴ Гризо, Н., Давитковски, Б., Гелевски, С., и Павловска – Данева, А. (2008)

донесување правни норми, а разлика постои само во поглед на видот на нормите кои ги донесуваат. Законодавните органи се овластени да донесуваат директно општи норми, а судските и управните органи - поединечни правни норми. Меѓутоа, не е и не може да биде апсолутно позитивно правно исклучена можноста за индиректно создавање општи правни норми со помош на судските и управните акти. Тоа посебно важи за судовите како суверени толкувачи на законот, кои се надлежни да го одредат правото значење на правните норми. Правното дејство на правните норми првенствено зависи од можноста на органите на државна власт да обезбедат соодветни санкции за непочитување на истите. Според тоа, карактер на општи правни норми ќе имаат сите норми кои судовите ефективно ги применуваат при решавањето неодреден број слични случаи во рамките на управните спорови⁴⁵.

Основот за задолжителноста на општите правни норми од управносудско потекло се наоѓа во принудноста и ефикасноста на управносудската власт. Тоа посебно доаѓа до израз кога непосредно со една пресуда на Врховниот или на Уставниот суд се создава општа правна норма за регулирање на сите идентични управносудски случаи. Овластувањето за укинувањето на пресудата на Врховниот суд му овозможува своите правни сфаќања ефикасно да им ги наметне на пониските судови кои постапуваат во рамките на управните спорови. Ставовите на врховните судови кои се изразени во пресудите ретко имаат исклучителен карактер. Така, кога Врховниот суд разгледува недоволно проучени правни правила, обично се воздржува од строгото формулирање како себеси не би си ги врзал рацете за во иднина. Во таквите ситуации пресудите често се донесуваат со одвоени мислења на судиите. Тоа претставува јасен знак дека е можен пресврт и дека за таквите случаи нема да биде доволна една пресуда за да се создаде општообрзувачко правило. Пресудата мора по својата природа да биде таква, за од неа со сигурност да може да се заклучи дека истата претставува конечно мислење на Врховниот суд за спорното управносудско прашање. Потребно е да се нагласи дека основот за задолжителноста на правните норми од судско потекло во рамките на управниот спор не се согледува во долготрајноста на нивното

⁴⁵ Kosutic, B. (1973). Presuda kao izvor prava, Beograd, 148-150

почитување, туку во авторитетот на судовите како органи на јавната власт, и нивните овластувања во хиерархиски уредената управносудска постапка.

Иако управносудската практика кај нас во Република Македонија не претставува извор на правото, истата има определено правно дејство. Иако ова правно дејство не е изречно определено во законските и во уставните одредби, истото се забележува во форма којашто ја споменав претходно, а тоа е дека судиите многу често пред донесувањето на одлуките во конкретните предмети се консултираат со одлуките кои веќе се донесени во слични или исти предмети. Според мое мислење, сметам дека не може да се негира правното дејство на управносудската практика кај нас, од причина што истата наоѓа своја применливост во правниот систем на државата на еден интересен начин, кој во практиката се покажува како функционален.

5.2 Однос помеѓу судската практика и законот

Законот претставува најважен примарен извор на правото и другите правни извори спрема него се наоѓаат во однос на зависност. Потребно е да се нагласи дека со законот не може да се исклучат другите секундарни извори на правото, но затоа може да се ограничи нивната содржина и границите на нивното важење. Тоа ограничување најчесто е изречно одредено во самиот закон, но истото може да произлегува и од неговата содржина. Другите секундарни правни извори не смеат да ја преминуваат границата која е утврдена во законот, што посебно важи за управносудската практика. Судовите, по правило, се повикани во управните спорови да ги применуваат законите. Во случаите на неодреденост или на недостаток на законски одредби, судијата мора да ги има предвид истите причини како и самиот законодавец. Ова практично значи дека не е дозволена управносудска практика *contra legem*, туку евентуално само *praeter legem*⁴⁶.

Потребно е да се нагласи дека управносудската практика не смее да му противречи на законот, поради што е исклучена можноста незаконити пресуди да стекнуваат својство како извори на правото и со нив да се формулираат правни принципи. Поради своето повисоко место кое го има законот во хиерархиската скала, со него може да се укине општо правно правило кое е

⁴⁶ Lukic, R. (1971). Uvod u pravo, Beograd, 231

утврдено во ставовите на Врховниот суд и со тоа да се предизивка промена на воспоставената управносудска практика. Ова значи дека судијата има многу помали овластувања за разлика од законодавецот. Додека законодавецот е правно слободен да создава правни норми, судијата секогаш е ограничен во својата работа во согласност со принципите и духот на позитивното право. Овие ограничувања му оставаат на судијата во управниот спор релативно широк простор за слободно постапување, сепак се доволни да ја истакнат неговата подреденост на законодавецот. Таа подреденост на судијата на законодавецот не е секогаш иста и зависи од степенот на апстрактност на правните норми, односно од видот на правните празнини. Доколку нормите во рамките на управниот спор се поапстрактни, а правните празнини пообемни, судската слобода е поголема, и обратно⁴⁷.

Од оваа детерминираност на судијата како законодавец во духот и принципите на позитивното право потекнува супериорноста на управносудската практика како извор на правото во однос на законот. Оваа управносудска практика треба да го дополни законот во случај при управниот спор да се појават правни празнини и да изврши прилагодување на содржината на неговите норми во согласност со промените во општествените односи. Оваа улога на управносудската практика е многу значајна бидејќи истата овозможува извесност во примена на правото, а законот го прави појасен и попрецизен.

Управносудската практика спрема законот има не само супсидијарно, туку и ретроактивно дејство. За разлика од законите кои се донесуваат однапред, пред да се случат ситуациите на кои се донесуваат, управносудската практика врши вообличување на општо правно правило по конкретни случаи кои биле предмет на судско решавање во рамките на управниот спор. Значи, предмет на судската функција е решавање конкретни спорни случаи, а не директно создавање општи правни норми. Општите норми од управносудско потекло настануваат изненадно, и тоа при решавањето конкретни ситуации и случаи. Таканастанатите општи норми се применуваат ретроактивно во случајот кој бил повод за нивното донесување. Значи, законот стекнува својство на извор на правото во моментот на стапување во сила, додека

⁴⁷ Тасковска, Д. (2010). Вовед во правото, авторизирани предавања, Правен факултет Јустинијан први – Скопје, 248

управносудската практика станува извор дури тогаш кога ќе биде применета на решавање конкретни случаи во рамките на управниот спор.

За управносудската практика да создаде општа правна норма, потребно е еден решен случај во рамките на управниот спор да се повтори и тој правен принцип кој е содржан во преседанот да се потврди во управниот спор од страна на истиот или некој друг суд. Ова особено важи за случајот кога една пресуда не е доволна за создавање општообврзувачко правило, туку се бара поголем број управносудски пресуди. Општото правно правило за судското потекло не може да биде во спротивност со општествената реалност, со што се исклучува можноста за решавање на општествените односи во управните спорови на дијаметрално спротивен начин. Ако такво нешто би се случувало во управносудската практика, тоа би било сигурен знак дека старото правно правило престанало да важи. Неприменувањето и непрактикувањето на управносудските правила има секогаш за последица престанување на неговата задолжителност. Важењето и ефикасноста се нераздвојно поврзани кај управносудската практика, додека законот важи и кога не е ефикасен ако претставува дел од важечкиот правен поредок⁴⁸.

Односот кој се воспоставува кај нас во Република Македонија помеѓу управносудската практика и законот е, пред сè, детерминиран од уставното решение, според кое како извор на правото не може да се појави судската практика, но, како што веќе потенцирав, претходно истата наоѓа своја значајност и применливост во самите постапки.

5.3 Предности на управносудската практика

Значењето на управносудската практика се согледува во нејзината еластичност и во подобрата адаптивност на конкретните управносудски случаи. Ова од проста причина што управносудската практика настанува дури со настанувањето на управниот спор, а тоа дава можност за целокупно разгледување на сите правнорелевантни факти и избор на најдоброто решение. Оваа можност не постои при донесувањето на законот бидејќи со него се настојува да се предвидат спорни ситуации, при што се поаѓа од

⁴⁸ Ivančević, V. (1983). Institucije upravnog prava, knjiga I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 63

типични, а не од конкретни општествени односи. Судијата во рамките на управниот спор може многу побрзо од законодавецот да увиди застареност на некои закони и за истите многу побрзо да изнајде нови и правилни решенија. Постапката за донесување закон е многу бавна, така што само судот може да го следи брзиот ритам на општествениот живот, што претставува главна одлика на управносудската практика⁴⁹.

Поради својата апстрактност и релативно тешката променливост на законот, како и поради неадекватноста на своите решенија, законот може да претставува сопирачка за понатамошен развој. Во оваа смисла, управносудската практика во рамките на управниот спор се појавува како некој вид неопходност која е потребна сè со цел да се регулираат спорните општествени односи, кои не се предвидени во законските акти. Управносудската практика е погодно средство за остварување на таа задача, првенствено поради што кај неа постои лесно отстапување од утврдениот општ правен принцип. Оваа еластичност на управносудската практика овозможува усвоеното решение во рамките на управниот спор да се напушти во моментот кога ќе се утврди дека истото повеќе не е погодно за регулирање на дадените управноправни односи. Освен тоа, решенијата до кои се доаѓа преку судската практика во рамките на управниот спор му служат на законодавецот како некој вид експеримент за изборот на најдобриот правец на правната регулатива на конкретните управносудски односи.

Законодавецот често ги користи стекнатите искуства во судската практика во рамките на управниот спор и прифатените решенија само ги вградува во членовите од определени закони. Ова претставува потврда за големата адаптираност на управносудската практика во општествениот живот за разлика од законот, но од ова не би можело да се извлече заклучок за потребата управносудската практика да го замени законот како основен извор на управносудското право во европскоконтиненталниот правен систем. Не негирајќи ги сите предности на управносудската практика, секако треба да ги потенцираме и нејзините недостатоци за да се добие комплетна слика за појавата која е предмет на интерес.

⁴⁹ Gaiden, G. (1983). *American Public administration*, Garland Pub, New York, 69

5.4 Недостатоци на управносудската практика

Потребно е да се нагласи дека управносудската практика, покрај многуте предности, има и одредени свои недостатоци. Овие недостатоци се согледуваат првенствено во специфичниот начин на настанување на управносудската практика. Целата на управносудската практика се состои во решавање конкретен спорен случај кога се води управен спор, а само индиректно, и тоа под одредени услови може да создаде општа управносудска норма. Оваа околност може неповолно да влијае на прифаќањето на истиот правен принцип во рамките на управниот спор, при решавањето идентичен спорен управносудски случај⁵⁰.

Овде е потребно да се нагласи тоа дека конкретните случаи во рамките на управниот спор не се никогаш во потполност истоветни, а судијата слободно го оценува значењето на поединечните елементи. Овој факт често доведува до тоа оцената за битните елементи за решавање идентични управносудски спорови да биде различна. Кога на сето ова ќе се додаде тоа дека секој судија во управниот спор има свои чувства за правда и за праведност, тогаш станува очигледна опасност универзалната примена на некој претходноутврден принцип преку самата управносудска практика.

Судиите во управните спорови често се склони кон тоа прво да донесат одлука за конкретниот управносудски спор, а дури потоа да бараат правна норма, односно правен принцип за образложување и оправдување на таа донесена одлука. Недостатокот на управносудската практика се согледува првенствено во нејзината насоченост на конкретните случаи.

Имено, дури откако ќе се појави спор помеѓу странките и истите кога ќе се обратат до судот и ќе покренат управен спор, објективно може да дојде до расправа и решение на спорната управносудска ситуација. Поради ова, голем број управноправни односи остануваат надвор од секоја регулатива на судот, така што правото кое е создадено преку управносудската практика никогаш не може да биде потполно и доволно. Освен тоа, за да настане управносудска практика, потребен е и одреден временски период. По правило, потребно е да поминат повеќе години за спорниот предмет да стигне пред највисокиот суд и истиот по него да заземе одредено правно мислење.

⁵⁰ Pariso, V. (2014). The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities Silence, 25-36

Тука е потребно да потенцирам дека и веќе оформената управносудска практика покажува определени слабости. Овие слабости се согледуваат првенствено во релативната неодреденост и несигурност на управносудската практика. По правило, утврдувањето на правното значење на правните норми од судско потекло кои се настанати во рамките на управниот спор многу е потешко за толкувањето на самиот закон. Може со право да се заклучи дека само на правните експерти им се достапни сознанијата од овие правила кои се утврдени преку управносудската практика, додека обичните граѓани се потполни лаици.

На правната несигурност влијае и фактот што не може да се предвиди времето на преобразување на управносудската практика. Преобразабата на управносудската практика е многу поопасна од самата промена на законот, бидејќи судовите, менувајќи ја својата досегашна управносудска практика, создаваат нови општи норми кои имаат ретроактивно дејство. Кога ќе се земат предвид прикажаните недостатоци на управносудската практика, произлегува дека законот е погодно средство за регулирање на управноправните односи и остварувањето на правната сигурност и заштита на правата и слободите на граѓаните во рамките на управниот спор⁵¹.

При донесувањето на ваквиот заклучок, предвид се земени и фактите дека во општеството, па и во рамките на управното судство, постои самоволие и корупција и дека на нив ниту судиите не се во потполност имуни. Значи, во европскоконтиненталниот правен систем, и покрај наведените недостатоци, значењето на управносудската практика постојано расте, имајќи ги првенствено предвид имплементацијата на хуманитарното право и приближувањето кон англосаксонскиот правен систем, поради што на судската практика не може да ѝ се негира квалитетот за секундарен извор на управносудското право.

Доколку ги споредим предностите и недостатоците на управносудската практика кои ги наведов претходно, не би можел со сигурност да кажам кои би натезнале, од причина што и едните и другите наоѓаат своја оправданост. Сепак, при нивото разгледување секогаш предвид треба да се има фактот и припадноста на нашиот правен систем на европскотоконтиненталното право,

⁵¹ Dimitrijević P. (2008). *Upravno pravo, Opšti deo*, Knjiga prva, Niš, 169

систем во кој судската практика, а со тоа и управносудската практика, не претставува извор на правото.

6. ПОВРЗАНОСТ НА ПРЕКРШОЧНАТА ПОСТАПКА И УПРАВНИОТ СПОР

6.1 Карактеристики на прекршочната постапка

Новиот систем за водење на прекршочната постапка за одделни видови на прекршоци кои беа предвидени со определени закони се воспостави во текот на 2006 година со донесувањето на Законот за прекршоците. Овој Закон значеше реформирање на прекршочната постапка во насока на тоа дека таа може да се води како од судовите така и од страна на органите на државната управа, организациите или другите органи што вршат јавни овластувања⁵².

Со донесувањето на овој Закон се воведува една новина во нашиот правосуден систем, а тоа е можноста несудските органи да ја водат прекршочната санкција и да изрекуваат санкции за сторените прекршоци. Основна причина поради воведувањето на оваа новина во правосудниот систем беше сè со цел да се изврши растеретување на судовите од големиот број прекршочни предмети и намалување на нивната преоптовареност.

На оваа определба и заложба за намалување на оптовареноста на судовите од прекршочните предмети упатува и Стратегијата за реформа на правосудниот систем на Република Македонија, која е донесена од страна на Министерството за правда. Во неа се истакнува дека „ќе се пристапи и кон ревизија на законите што содржат одредби за прекршоци, за што ќе биде подготвена посебна анализа на законските прописи и на нивната примена“⁵³.

Во моментите на самото имплементирање на Законот и неговата почетна примена се појавиле определени тешкотии во неговото комплетно реализирање, од причина што органите не ги направиле потребните анализи за да можат да постапуваат во согласност со новиот закон, како и фактот што целосно не биле извршени приспособувањата на материјалните закони на новонастанатата ситуација.

Анализирајќи го целосниот систем на прекршочни органи кај нас во Република Македонија, којшто беше востановен со донесувањето на Законот за прекршоците, се доаѓа до заклучок дека во истиот постои определен степен на неизедначеност, и тоа во однос на областите во кои органите постапуваат

⁵² Закон за прекршоците, Сл. весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011

⁵³ Стратегија за реформа на правосудниот систем, 2004

како прекршочни органи, бројот на формираните комисији за одлучување по прекршок и нивниот состав и положба.

Сметам дека едно вакво решение, според кое за постапување за прекршочните предмети, освен судовите, ќе бидат надлежни и некои државни органи е оправдано, од причина што се врши растеретување на судовите со овие предмети. Единствено претставува проблем постапувањето и стручната подготвеност и екипираност на лицата кои се надлежни да постапуваат во прекршочните предмети во овие органи на управата.

6.2 Прекршочна постапка пред прекршочен орган

Во Законот за прекршоците јасно се определени субјектите кои можат да поднесат барање за поведување прекршочна постапка до прекршочниот орган⁵⁴. Во практиката, прекршочниот орган најчесто поведува прекршочна постапка по службена должност, и тоа е карактеристично за сите органи. Исто така, во голем број случаи барање за поведување прекршочна постапка поднесуваат овластени службени лица (униформирани полициски службеници) или овластени органи (Државен пазарен инспекторат, Основно јавно обвинителство). Многу ретко, во улога на подносител на барањето за поведување прекршочна постапка, се јавува оштетениот, односно лицето чиешто право било повредено или загрозено со сторениот прекршок. Во тој контекст, се препорачува прекршочниот орган да посвети особено внимание на остварувањето на правата на оштетениот, односно да не создава монопол на правото на поведување прекршочна постапка. Ваквата позиција на монопол треба да се избегнува заради намалување на штетните последици што може да произлезат од таквата состојба, било поради недоволна стручност или поради злоупотреба на службената положба од страна на овластените службени лица во прекршочниот орган. Самото тоа што оштетениот може да поведе прекршочна постапка придонесува за коригирање на таа состојба и има функција на зголемување на совесното и повнимателно работење на овластените службени лица во прекршочниот орган.

Исто така, ќе треба да се преоцени и „крутото“ законско решение за содржината на барањето за поведување прекршочна постапка, од аспект на

⁵⁴ Закон за прекршоците, Сл. Весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011

обезбедувањето на сите основни податоци за идентитетот на сторителот, кога барањето го поднесува оштетениот. Во многу случаи тоа може да претставува проблем при нивното обезбедување. Законот за прекршоците е толерантен кон оштетениот само во однос на наведувањето на правната квалификација за прекршокот, што треба да се примени при поднесувањето на барањето за поведување прекршочна постапка до прекршочниот орган. Поради оваа законска констелација на содржинско уредување на барањето за поведување прекршочна постапка, во иднина ќе треба да се разгледа и можноста оштетениот да го поднесува барањето само со наведување на најнужните лични податоци кои ќе бидат во функција на полесно идентификување на сторителот од страна на прекршочниот орган. Во тие рамки, прекршочниот орган ќе има улога да го афирмира ова право на оштетениот, односно да му помогне при неговото реализирање, со што ќе се зголеми заинтересираноста на оштетениот за негово активно учество во прекршочната постапка.

По поднесувањето соодветно барање за поведување прекршочна постапка, прекршочниот орган треба да донесе соодветна одлука. Прекршочниот орган има обврска во рок од 30 дена по приемот на барањето за поведување прекршочна постапка да утврди дали постојат законски услови за спроведување на прекршочната постапка и да донесе одлука за прекршок, односно да поднесе барање за поведување прекршочна постапка до надлежниот суд, ако постапката не е во негова надлежност. Законските услови за неспроведување на прекршочната постапка се поединечно наброени во Законот за прекршоците, при што прекршочниот орган е должен писмено да го извести подносителот за неговата одлука, како и за причините за таквата одлука. Овој дел од постапката е во функција на определување на насоката во која ќе се движи прекршочниот орган при конкретното одлучување за сторениот прекршок. Прекршочните органи, по правило, донесуваат одлука за прекршок за сите поведени прекршочни постапки.

Постојат неколку етапи или чекори кои се карактеристични за прекршочната постапка која се води пред прекршочниот орган. Првиот чекор или претходната постапка на комисијата (по приемот на барањето за поведување прекршочна постапка, службеното лице образува обвивка на предмет, го евидентира во уписникот за предмети, во зависност од тоа дали се работи за правно или за физичко лице, потоа на насловната страница од

обвивката на предметот се наведуваат податоците кои се однесуваат на институцијата која го води предметот, како и на сторителот на прекршокот, и на крај се врши заведување во помошна книга за евиденција. Исто така во овој дел од постапката потребно е да се провери надлежноста на комисијата за постапување, дали барањето е поднесено од овластен подносител, како и проверка на тоа дали барањето ги содржи сите елементи кои мора да ги содржи според закон). Втор чекор – самата постапка пред комисијата (по определување на членовите-известители и нивно соодветно евидентирање во уписните книги, службеното лице врши предавање на предметите на членовите на комисиите. Членот-известител по службена должност без одлагање ќе ги прибави фактите и доказите и ќе ја утврди фактичката состојба потребна за одлучување по конкретниот предмет. Членот-известител писмено ќе го извести сторителот и ќе го поучи дека во рок од три дена од приемот на известувањето заедно со барањето за поведување прекршочна постапка може писмено да се изјасни за фактите и за доказите. Во ситуација кога сторителот бара сослушување, се закажува главна усна расправа). Трет чекор на постапката или донесувањето на одлуката (по завршувањето на расправата, по секој предмет се пристапува кон гласање за донесување одлука. Одлуката се донесува со мнозинство гласови на членовите на комисијата. Одлуките кои ги донесува Комисијата може да бидат во форма на решение или заклучок. Донесувањето на одлуките се врши со јавно гласање на присутните членови на Комисијата. За гласањето се води посебен записник. Решението кое е донесено од страна на Комисијата се доставува до сторителот на прекршокот). Четврт чекор или постапка по тужба (доколку има тужба од сторителот, на барање на Управниот суд се враќа одговор на тужба, заедно со списите на предметот. Доколку Управниот суд го поништи решението, комисијата веднаш го зема во работа и постапува во согласност со напатствијата дадени во решението. А, пак, доколку решението е потврдено, истото се извршува). Петти чекор или извршување (извршувањето на решението на комисијата може да биде доброволно и присилно. Рокот за извршување на решението изнесува 15 дена од приемот на истото, а додека, пак, кај присилното извршување дури откако ќе истече овој рок. Доколку сторителот на постапи по укажувањата во решението во рок од 15 дена од денот на приемот на истото, на самото

решение се констатира правосилност и извршност и, заверено со печат и потпис, решението во доволен број примероци се испраќа на извршување).

Затоа, сметам и препорачувам прекршочните органи во целост и објективно да ги проценуваат законските услови за спроведување на прекршочната постапка кои се од суштинско значење за понатамошното одлучување за прекршочната одговорност на сторителот. Тоа ќе придонесе за поправично и поефикасно применување на Законот за прекршоците од страна на прекршочните органи и ќе ги зголеми можностите за заштита на правата на сторителот во прекршочната постапка. Исто така, правилното применување на овие правила е значајно и за обезбедувањето правна сигурност и правна заштита во секој дел од постапката, особено ако оштетениот во иднина се јавува и како подносител на барањето за поведување прекршочна постапка.

6.3 Постапка за порамнување и постапка за посредување

Еден од новитетите во Законот за прекршоците е водењето постапка за порамнување⁵⁵, која има за цел проактивно вклучување на сторителите во отстранувањето на штетните последици од сторениот прекршок и евентуално спречување за повторно правење прекршоци. Во постапката за порамнување особено доаѓа до израз давањето согласност од страна на сторителот за плаќање на глобата, односно да се плати само половина од изречената глоба, со што се поттикнува консензуалното решавање на прекршочната постапка. Притоа, и во оваа постапка прекршочниот орган мора целосно да ги почитува правата на сторителот бидејќи само на таков начин може да се препознае превентивната функција на Законот за прекршоците. Прекршочните органи масовно ја применувале постапката за порамнување и огромен број прекршочни предмети биле завршени со оваа постапка. Во однос на искористувањето на законската можност Комисијата за одлучување по прекршок да ја спроведе постапката за порамнување, некои прекршочни органи наведуваат дека нивната комисија не е надлежна за водење на таа постапка. Друг прекршочен орган, пак, одговорил дека неговата комисија за одлучување по прекршок нема податоци бидејќи органите кои се надлежни за поведување прекршочна постапка (државните инспектори за животна средина, овластените

⁵⁵ Член 46, Закон за прекршоците, Сл. Весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011

инспектори за животна средина на општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, овластените комунални инспектори и полициските службеници) биле должни на сторителот да му предложат постапка за порамнување, а трет прекршочен орган ја применил оваа законска можност и преку комисијата завршил одреден број прекршочни предмети.

Исто така, различен е пристапот на прекршочните органи во однос на враќањето на барањата за поведување прекршочна постапка од страна на Комисијата за одлучување по прекршок, заради спроведување на постапката за порамнување. Имено, еден прекршочен орган со решение го отфрла барањето за поведување прекршочна постапка доколку не е спроведена постапката за порамнување, друг, пак, не води таква евиденција, иако постојат предмети што биле вратени поради ваквиот недостаток, трети прекршочни органи ја искористиле законската можност за враќање на барањата за поведување прекршочна постапка до нивните подносителите, поради неуредно спроведена постапка на порамнување. Тргувајќи од ваквата состојба во областа на спроведувањето на постапката за порамнување, се препорачува прекршочните органи доследно да ги применуваат правилата за водење на оваа постапка кои се утврдени во Законот за прекршоците, со цел да се надминат различните приоди и непознавања на оваа проблематика кои можат да имаат негативни последици врз правата на сторителот. Тоа особено се однесува на работењето на комисијата за одлучување по прекршок, која мора по службена должност да внимава за спроведените дејства во постапката за порамнување. Покрај ова, ќе треба да се преоцени и една друга димензија на постапката за порамнување што се појавува во практиката, а тоа е нејзиното избегнување од страна на сторителот, со цел да се изрече опомена, со што ќе се заобиколат правилата за водење на прекршочната постапка. Воедно, прекршочните органи мора да воспостават јасна и точна евиденција, а спроведените постапки на порамнување, за да може објективно да се оценува нивната работа во однос на ефикасното завршување на прекршочните предмети.

Друга постапка со која се промовира консензуалното решавање на прекршочната постапка е посредувањето, и тоа за одредени прекршоци кога тоа е определено со материјалниот закон⁵⁶. За оваа постапка е

⁵⁶ Член 51, Закон за прекршоците, Сл. весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011

карактеристично тоа што медијацијата ја води посебна комисија за посредување во рамките на прекршочниот орган, при што таа завршува со постигнување согласност на двете страни кои се вклучени во прекршочната постапка. Притоа, во спогодбата што се склучува со сторителот на прекршокот се утврдуваат неговите обврски, а особено: висината и начинот на плаќање на глобата, која може да биде намалена за една половина; висината и начинот на плаќање на другите давачки и трошоци или мерките што треба да ги преземе сторителот за да ги отстрани последиците од прекршокот. Во практиката е симптоматично тоа што постапката за посредување не се применува многу често од страна на прекршочните органи, односно нејзиното определување со материјалните закони не е зачестена појава. Исто така, во областите каде што е предвидена постапката за посредување, прекршочните органи ја спроведуваат само за мал број прекршочни предмети во текот на една година или, пак, воопшто не ја спроведуваат. Според тоа, се препорачува прекршочните органи да посветат поголемо внимание на одредбите од Законот за прекршоците што се однесуваат на постапката за посредување, заради афирмирање на потребата од постигнување заедничка согласност помеѓу сторителите на прекршоците и прекршочните органи за остранување на штетните последици од сторениот прекршок и спречување на појавата на повторно правење прекршоци. Воедно, со практикувањето на постапката за посредување ќе се овозможи поефикасно, поекономично и побрзо завршување на прекршочните предмети, со што ќе се рационализира, односно ќе се избегне водењето на прекршочната постапка пред прекршочниот орган.

Што се однесува пак, на, времетраењето на прекршочната постапка, едно од главните обележја на Законот за прекршоците е воведувањето итна и брза прекршочна постапка којашто треба да се води од страна на прекршочниот орган, со цел поефикасно и поекономично завршување на прекршочните предмети и напуштање на претходната практика за одолжување на постапката до целосно застарување на прекршочното гонење⁵⁷. Законот за прекршоците го овозможува тоа преку одредување кратки рокови во однос на одлучувањето по барањето за поведување прекршочна постапка, како и за самото донесување на одлуката за прекршок. И покрај ваквата општа

⁵⁷ Член 62, Закон за прекршоците, Сл. весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011

определба, Законот за прекршоците дозволува прекршочната постапка да нема карактер на итна постапка, но само за определени случаи утврдени со закон. При примената на овие одредби од Законот за прекршоците, различните прекршочни органи, во зависност од областите во коишто одлучуваат, со различна динамика ги преземаат дејствата и ги завршуваат прекршочните постапки.

Сметам дека воведувањето на постапката за порамнување и на постапката на посредување во правниот систем на Република Македонија се оправдани од причина што со нив се воведува и се негува еден консензуален пристап на правда, во кој се бара потполна вклученост на сторителот на прекршокот, од една страна, а, од друга страна, овие постапки вршат растеретување на органите од водењето на класичната управна постапка.

6.4 Поведување управен спор поради одлука за прекршок што ја донел прекршочниот орган

Со Законот за прекршоците е обезбедена судска заштита против одлуката за прекршок што ја донел прекршочниот орган, односно против истата може да се поднесе тужба за поведување управен спор пред Управниот суд на Република Македонија⁵⁸. Притоа, во Законот за прекршоците поединечно се наброени причините за оспорување на одлуката за прекршок што ја донел прекршочниот орган и рокот во кој може да се поднесе тужба до Управниот суд на Република Македонија. Како субјекти кои можат да ја поднесат оваа тужба се јавуваат следните лица: лицето (физичко или правно) на кое му била изречена санкцијата, неговиот законски застапник, односно бранителот, оштетениот и неговиот застапник и сопственикот на одземениот предмет и во прекршочна постапка. Битно е да се напомене дека поднесувањето на тужбата против одлуката на прекршочниот орган има суспензивно дејство, што би значело дека истата го одлага извршувањето на одлуката за плаќање на глобата, освен во точно определени случаи кои се предвидени со законот. Како случаи во кои тужбата нема суспензивно дејство се оние во кои изречената глоба со одлуката и трошоците на постапката вкупно не надминуваат за физичко лице 100 евра во денарска противвредност, за одговорно лице во

⁵⁸ Член 67, Закон за прекршоците, Сл. Весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011

правно лице, службено лице или за трговец поединец 500 евра во денарска противвредност и за правното лице 1000 евра во денарска противвредност. Законот му предвидува можност на тужителот со поднесување на предлог до судот кој е надлежен да постапува по тужбата да бара задржување на извршувањето на одлуката се до нејзината правосилност, а ко тужителот успее да дикаже дека поради извршувањето ќе настане ненадоместилива штета. Судот којшто е надлежен да постапува во конкретниот предмет за спорот во кој има поднесено тужба против одлука на прекршочен орган одлучува и постапката ја води во согласност со Законот за управните спорови. Рокот во кој што треба да се поднесе оваа тужба изнесува 8 дена од денот на доставувањето на одлуката за прекршок. По тужбата одлучува судот кој е надлежен за одлучување во управен спор.

Во Законот таксативно се наброени случаите во кои одлуката која е доенсена од страна на прекршочниот орган може да се оспорува со тужба:⁵⁹

- Ако со одлуката која е донесена од страна на прекршочниот орган била повредена материјална одредба на закон со кој прекршокот е пропишан,
- Ако биле повредени одредбите на постапката бидејќи не одлучил надлежен орган или ако одлуката ги нема сите пропишани составни елементи,
- поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба, при што во тужбата може да се наведуваат нови факти и да се предлагаат нови докази само ако тужителот стори веројатно дека без своја вина не бил во можност да ги предложи во постапката,
- поради висината на изречената глоба,
- поради изречените санкции, одземањето на предметите и трошоците на постапката.

Можноста за поднесување тужба против одлуката која е донесена од страна на прекршочниот орган е како резултат на уставниот принцип на преиспитување на одлуките, принципот на двостепеност. Можноста да не биде одлучено според законските одредби и на штета на физичките и правните лица во една прекршочна постапка од страна на прекршочниот орган постои, па

⁵⁹ Член 69, Закон за прекршоците, Сл. весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011

затоа можноста која ја предвидува Законот за поднесување тужба против ваквата одлука на прекршочниот орган е оправдана.

6.5 Извршување на одлуките во управните спорови

Едно од основните начела на судскиот систем за кое се обезбедува владеењето на правото и правната сигурност на човекот и граѓанинот во правна држава е задолжителноста на судските одлуки за сите правни и физички лица бидејќи тие имаат поголема сила во однос на одлуките на кој и да е друг орган и секој е должен да ја почитува правосилната и извршна судска одлука под закана на законски санкции (член 13, став 4 и 5 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 111/2008 и 150/2010). Со Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2006 и 150/2010), исто така, е потврдена задолжителноста и извршноста на одлуките донесени во управните спорови. Имено, според член 5 од Законот за управните спорови (ЗУС), одлуките на судовите донесени во управните спорови се задолжителни и извршни⁶⁰.

Задолжителноста и извршноста на одлуките донесени во управен спор е едно од основните начела во спорот разработено во член 52 и 53 од ЗУС. Овие одредби се поместени во Главата: „VII. ЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА ОДЛУКИТЕ“. Со овој дел од Законот, законодавецот го уредува постапувањето на органот, чиј акт бил поништен со одлуката на Управниот суд, го определува можниот начин на однесување на странките, ако органот не постапува по она што е наложено од судот, но определува и начин на постапување на судот во случај да не се постапува по неговите одлуки. Со ваквото уредување законодавецот направил норматива која оди во правец на поефикасно, побрзо и заемно контролирано остварување на правата на странките во управните спорови и покрај неспорната околност дека неизвршувањето на судските одлуки подлежи на кривично казнување⁶¹. Така, според член 377 од Кривичниот законик, службено или одговорно лице кое нема да постапи по правосилна одлука на суд со која е одлучено за враќање на работник на работа, ќе се казни со

⁶⁰ Член 5, Закон за управните спорови, Сл. весник на РМ, бр. 62/2006, 150/2010,

⁶¹ Член 377, Кривичен законик, Сл. весник на Република Македонија бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014 и 199/2014

парична казна или со затвор до една година (став 1). Службено лице или одговорно лице во правно лице кое врши јавни овластувања, а кое ќе одбие да изврши правосилна и извршна судска одлука која е должно да ја изврши, ќе се казни со парична казна или со затвор до три години (став 2). Со казната од став 2 ќе се казни службено или одговорно лице кое ќе одбие да изврши одлука на Уставниот суд на Република Македонија која е должно да ја изврши (став 3). Ако делото од ставовите 1, 2 и 3 предизвикало потешка повреда на правилата на друг или значителна имотна штета, сторителот ќе се казни со затвор од една до пет години (став 4).

Преку начелото задолжителност и извршност на одлуките донесени во управни спорови се изразува водењето на управниот спор во односите човек – власт. Преку судската контрола и законитоста на поединечните управни акти се обезбедуваат човековите права и интереси во управната област. Во таа смисла е и одредбата на член 50, став 2 од Уставот на Република Македонија, според која се гарантира судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања⁶².

Меѓутоа, практиката покажува дека нередовно и неефикасно се извршуваат одлуките на судовите донесени во управните спорови. Имено, има случаи, одделни органи на државната управа да не постапуваат по одлуките донесени во управен спор, па по неколку пати донесуваат истоветни решенија кои претходно биле поништени од Управниот суд. На пример, 'случајот на група воени пензионери без пензија', кој е анализиран и од Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, а кој, за жал, сè уште не е решен, а има одраз и негативно влијание на успешното остварување на темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија – на владеењето на правото и на поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, член 8, став 1, алинеја 3 и 4 од Уставот на Република Македонија.

Еве што констатирал Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија за 'случајот на група воени пензионери без пензија':
„Анализирајќи го нашето законодавство во однос на управната постапка, а

⁶² Член 50, став 2, Устав на Република Македонија, Сл. весник на РМ, бр. 52/91

особено поради фактот што државните органи на управата делуваат во области со кои директно се засегнати човековите основни права, слободи и интереси, слободно можам да заклучам дека во Република Македонија сè уште немаме ефикасен механизам за заштита на истите. Покрај континуираните судски реформи и многубројните законски измени и дополнувања во насока на подобрување на состојбата со човековите права на ова поле, за жал, административната постапка сè уште е неефикасна и со долготраење. Тоа го покажува и еден од многубројните примери, случајот на група воени пензионери без пензија речиси 17 години, кои не можат да го остварат своето право на пензија од 2002 година, а кое е стекнато уште во СР Југославија, сето тоа „благодарение на ажурноста“ на државната управа⁶³.

По поднесено барање од група воени пензионери за исплата на пензија стекната во СР Југославија, во согласност со Законот за ратификација на спогодбата за прашањата на сукцесија меѓу поранешните југословенски републики, Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија – Подрачна единица во Скопје, на 9.4.2002 година донел Заклучок со кој истото го одбива како неосновано бидејќи било преурането. Притоа, првостепениот орган заборавил на одредбата од член 223 од Законот за општата управна постапка со која се пропишува дека со заклучок се одлучува за прашања што се однесуваат на постапката, како и за оние прашања што како споредни ќе се појават во врска со спроведувањето на постапката, а кои не се решаваат со решение. Постапувајќи по навремено поднесената жалба, Комисијата за решавање во втор степен по предметите од пензиското и инвалидското осигурување при Владата на РМ, повторно со Заклучок од 30.8.2002 година, истата ја одбила како неоснована.

Врховниот суд на РМ, по поднесена тужба против донесениот акт, на 18.5.2006 година донел пресуда со која тужбата се уважува, а заклучокот на Комисијата се поништува. За апсурдот да биде поголем, врз основа на пресудата на Врховниот суд на РМ, второстепената Комисија, на 1.2.2007 година ја исправила грешката со видот на актот, па само донела решение со кое жалбата се одбива како неоснована, не обрнувајќи внимание на другите

⁶³ <http://www.mhc.org.mk/>

напатствија дадени од судот. Управниот суд, постапувајќи по повторно поведен управен спор, со пресуда од 7.2.2008 година, тужбата ја усвоил, оспореното решение на Комисијата за решавање во втор степен го поништил и предметот го вратил на повторно разгледување и одлучување. Понатаму, Комисијата на 24.4.2008 година донела решение со кое жалбата против решението на Фондот на пензиското и инвалидското осигурување е неоснована, па, заборавајќи дека тоа е заклучок, го поништува и предметот го враќа на повторна постапка. Со оглед на фактот дека првостепениот орган не постапил по споменатото решение во законски предвидениот рок, на 22.12.2008 година е поднесена жалба до второстепената Комисија поради молчење на администрацијата, по која, се разбира, по природниот ред на нештата, сè уште не е постапувано. Крајниот загрижувачки заклучок е дека во овој случај, пред сè, не бил земен предвид фактот дека Спогодбата за прашањата на сукцесија меѓу поранешните југословенски републики веќе стапила во сила на 3.6.2004 година, по депонирањето на петтиот инструмент за ратификација, од кој произлегува и обврската за признавање на правото за исплата на пензија на сите воени пензионери кои се соочуваат со истиот проблем. Понатаму, второстепениот орган доследно не ги почитувал напатствијата дадени од Врховниот суд на РМ, како и од Управниот суд, а исто така и јасновидливите повреди на основните одредби од Законот за општата управна постапка (член 242, став 2 и 3 и член 52 од Законот за управните спорови) и од првостепениот и од второстепениот орган.

Хелсиншкиот комитет за човекови права има испратено писмени дописи до Фондот на пензиско и инвалидско осигурување, како и до второстепената Комисија при Владата на РМ, во врска со причините за ваквиот начин на постапување. Во очекување одговор, но без оглед на содржината на истиот, неизбежна е констатацијата дека и најновите измени на Законот за општата управна постапка, од септември 2008 година, нема да придонесат кон надминување на неажурноста на државната управа, туку, напротив, уште повеќе ќе го продлабочат проблемот со управната постапка, особено поради фактот што Законот не предвидува вид на одговорност за непочитувањето на голем дел од одредбите во истиот.

Задолжителноста и извршноста на една судска одлука подразбира:⁶⁴

- дека одлуката е правосилна и извршна – а тоа значи дека нема можност за нејзино побивање со редовни правни средства (формална правосилност);
- нејзиното дејство е неприкосновено – правото кое е правосилно досудено не може да се оспорува и тоа има задолжителна сила спрема сите (материјална правосилност);
- обврзаност на судот за содржината на одлуката, која веќе не може да ја менува и поништува, туку е должен да ја отфрли тужбата, ако утврди дека постои правосилна пресуда за истата управна работа, пресудена работа (член 26, став 1, точка 6);
- нејзиното дејство е кон сите, задолжителна е и мора да се почитува од сите.

Карактерот на дејството на пресудата зависи од одлуката на судот во однос на тужбата и на оспорениот управен акт.⁶⁵

- ако тужбата се усвои и се поништува управниот акт, се воспоставува состојба каква што била пред донесувањето на актот и второстепениот орган е должен да донесе нов акт според укажувањата на судот (член 36, став 2, последна реченица и член 52);
- ако судот го поништи оспорениот акт и сам ја реши управната работа, одлуката го заменува управниот акт во целина (член 36 став 3 и 4 и член 40);
- ако тужбата се одбие како неоснована, решението станува правосилно и извршно (член 39, став 3); и
- ако судот ја отфрли тужбата со решение, оспорениот управен акт станува правосилен и извршен (член 26).

Во одредбата од членот 52 од ЗУС, се утврдуваат должностите на органот чиј управен акт во управен спор е поништен. Утврдени се следниве правила:

⁶⁴ Glossary, (2005). International Journal of Constitutional Law, vol. 3, no. 2-3, 56

⁶⁵ Hartley, T. C. (1999). Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, COLPI, Rijeka, 59

- 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. Значи, во поранешната состојба;
- ако според природата на работата што била предмет на спорот наместо поништениот 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;
- притоа, надлежниот орган е врзан за правното мислење на судот, како и со забелешките на судот во однос на постапката. Доколку сепак надлежниот орган при донесувањето на новиот акт постапи спротивно од правното мислење на судот или спротивно на забелешките од судот во однос на постапката, предвидени се санкции во членот 40 од ЗУС⁶⁶.

Врз основа на изнесеново, можам да заклучам дека сè уште во Република Македонија не се почитува и не се извршува основното начело на судскиот систем задолжителности и извршност на одлуките на судовите донесени во управните спорови, пред сè поради недоволната правна регулираност, поради неефикасноста и неажурноста на судовите и судските постапки во управните спорови и особено поради неажурноста и неодговорноста на органите на државата управа, а сето тоа затоа што поедини органи на државата управа, за жал, сè уште сметаат дека тие не се должни да постапуваат по одлуките на управните судови, што е погрешно и за таквото нивно неодговорно однесување и сфаќање нема конкретна одговорност.

⁶⁶ Член 52, Закон за управни спорови, Сл. весни на РМ, бр. 62/2006, 150/2010,

7. ОРГАНИЗАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

7.1 Основна цел

Како основна цел на истражувањето на овој магистерски труд е анализата на начинот на решавање на управните спорови од страна на Управниот суд на Република Македонија, односно колкава е нивната ефикасност. Целта на трудот е да се осврне на теоретска анализа на дефинирањето на управните спорови, неговите карактеристики, правната рамка на уредувањето на категоријата управен спор, како и компаративна споредба на управниот спор во Република Македонија со другите земји. Како главен акцент на ова истражување е анализата на факторите кои влијаат на ефикасноста на Управниот суд при решавањето на управните спорови во Република Македонија, како и последиците што ги предизвикува за заинтересираните страни. Оттука и **предметот на истражувањето** е насочен кон определување на ефикасноста и ефективноста на Управниот суд на Република Македонија од аспект на решавање на управните спорови. Исто така, преку истражувањето се добиваат сознанија начинот на остварувањето на функцијата на Управниот суд како се одразува над остварувањето на целосната заштита на правните и на физичките лица.

Покрај горенаведената основна цел на истражувањето, **секундарната цел** се однесува на длабинска анализа на правните прописи кои ја уредуваат предметната материја која е од наш непосреден интерес. Исто така, во овој труд, за да добиеме комплетна слика за појавата која ја истражуваме, ќе претставиме статистички податоци кои се однесуваат на управните спорови кај нас во Република Македонија.

7.2 Хипотетска рамка на истражувањето

Генералната хипотеза на истражувањето упатува на тоа дека законската рамка што ги регулира управните спорови обезбедува практично и ефикасно решавање на управните спорови.

Посебна хипотеза

Утврдувањето и потенцирањето на елементите на управните спорови кај нас, како и учеството на сите субјекти во самата постапка зборува за ефикасноста или неефикасноста на институциите кои се надлежни да постапуваат, конкретно Управниот суд на Република Македонија. Подобрувањето на функционалноста на Управниот суд сама по себе ќе даде и гаранции за максимално остварување на правата, обврските и правните интереси на заинтересираните лица во управните спорови.

Поединечни хипотези

1. Законската поставеност на управните спорови влијае во ефикасното решавање на предметите во прекршочната материја.

2. Организациската поставеност на Управниот суд влијае за ефикасно решавање на прекршочните постапки.

3. Кадровската екипираност на Управниот суд како услов за успешно функционирање.

Индикатори

Како релевантни индикатори за истражувањето се земаат: бројот на нерешени предмети на почетокот на годината од страна на Управниот суд на Република Македонија, новопримените предмети во годината, повторно заведените предмети, предметите кои се погрешно заведени, предмети кои се вкупно во работа и постапување, број на решени предмети и остаток на нерешени предмети. Сите овие индикатори се црпат од годишните извештаи за работата на Управниот суд на Република Македонија. Секоја појава која е предмет на истражување, нејзината суштина најдобро се согледува преку статистичките податоци кои се однесуваат на истата. Притоа овие статистички податоци се прибираат и обработуваат со соодветни методи⁶⁷. Овие податоци имаат една единствена цел, а тоа е да ја прикажат динамиката на истата⁶⁸. За

⁶⁷ Шурбановски, Н. (1998). Некои методолошки напомени за следењето и прикажувањето на криминалитетот, Безбедност, Ревиија за криминалистика, криминологија и кривично право, Скопје, бр. 1 – 2, 30

⁶⁸ Палевска – Стојчиќ, К. (2005). Следење на криминалитетот, Македонска ревија за казнено право и криминлогија, бр. 2, 23

да ги утврдам и за да дојдам до вистинските податоци кои се однесуваат на управните спорови кај нас од аспект на ефикасноста на Управниот суд, научното сознание го поткрепувам со соодветни статистички податоци и анализи. Временската рамка во која е спроведено истражувањето е во периодот од 2010 година до 2014 година. Преку оваа временска дистанца се прикажани релевантни состојби кои упатуваат на утврдување заклучок за ефикасноста, односно неефикасноста на Управниот суд на Република Македонија, посебно во делот за прекршоците кој е предмет на непосреден интерес и анализа, конкретно преку бројот на решени предмети во текот на една година.

7.3 Методолошки пристап во истражувањето

При изработката на магистерскиот труд за остварување на претходно-наведените цели, користен е **дескриптивниот метод**. **Компаративниот метод** го искористив да ги согледам разликите кои постојат во поглед на правната уреденост на институтот на управните спорови кај нас во Република Македонија, од една страна, и правната уреденост на овој институт кај некои од земјите на поранешна Југославија и во некои земји од Европската Унија, како и во САД. Преку овој метод ги извлеков најдобрите можни практики кај земјите и направив анализа за нивна применливост кај нас во Република Македонија. Во магистерскиот труд е применет и **историскиот метод**, и тоа во делот во кој се дава хронолошки преглед на правната материја со која се уредуваат управните спорови кај нас.

Со методот на анализа се анализирани законските и подзаконските акти кои ја уредуваат материјата што е предмет на ова истражување и карактеристиките на управните спорови кај другите земји во делот за компаративна анализа на овој институт.

Индукцијата како метод е искористен за формирање општ заклучок за неприменливоста на самото законско решение со кое се уредува оваа материја.

Исто така за потребите на магистерскиот труд спроведено е интервју врз 25 судии и 25 советници, а истото ќе се спроведе во рамките на Управниот суд на Република Македонија, како и во Секторот за прекршоци при Министерството за внатрешни работи на Република Македонија.

Во магистерскиот труд се обработени статистички податоци за периодот од 2010 година до 2014 година и истите се прикажани во табели и соодветни графикони кои ја прикажуваат појавата која е предмет на ова истражување.

8. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

8.1 Анализа на резултатите од истражувањето

Од анализираниот период врз основа на табела 1 и графикон 1 кои се однесуваат на работата на Управниот суд на Република Македонија се доаѓа до определени заклучоци. Вкупниот број нерешени предмети во 2014 година изнесува 12461, бројката на новопримените предмети во тековната година изнесува 13585 предмети, како повторно заведени предмети се појавуваат 160, како погрешно заведени предмети 68, вкупно во работа предмети по кој постапувал Управниот суд се 26138, на крајот на годината како решени предмети се вкупно 15395 предмети, а како нерешени предмети фигурираат 10743 предмети. Управниот суд сите овие предмети ги заведува во соодветни уписници во зависност од областа и одделот на кој припаѓа конкретниот предмет. Потребно е да се напомне дека оваа методологија на следење на работата на Управниот суд на Република Македонија е актуелна од 2014 година, за разлика од претходните години, па од тие причини нема да бидеме во можност да ја прикажеме работата во целост на овој суд за претходните години, 2012, 2011 и 2010 година.

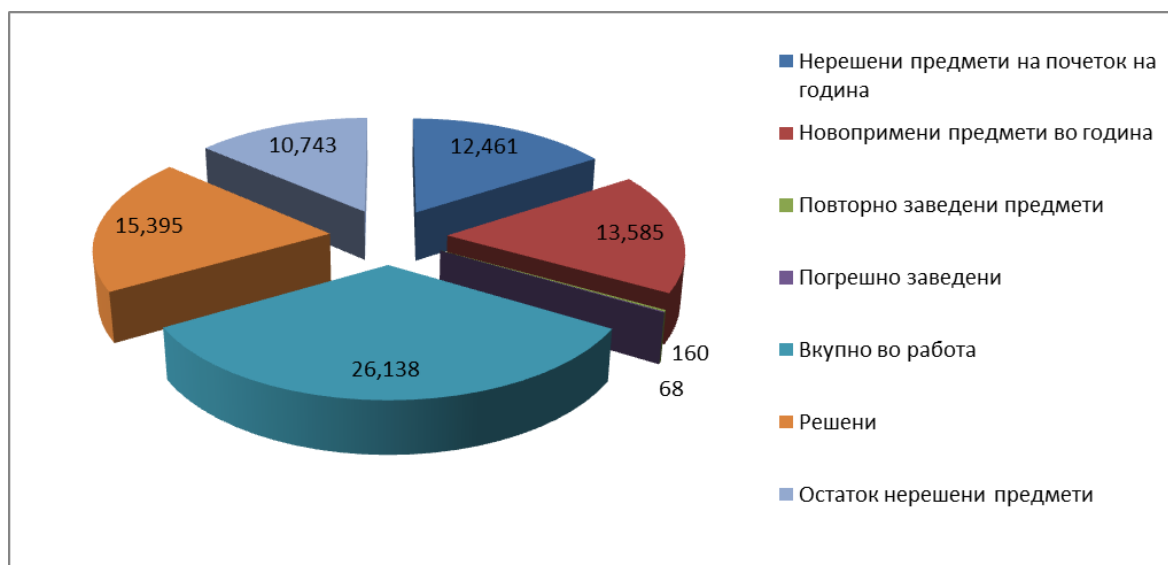
Табела 1 Годишен извештај за 2014 за работата на Управен суд⁶⁹

Вид на предмет – уписник	Нерешени предмети на почеток на година	Новопримени предмети во година	Повторно заведени предмети	Погрешно заведени	Вкупно во работа	Решени	Остаток нерешени предмети
У	0	0	0	0	0	0	0
У-1	1207	1015	12	4	2230	1066	1164
У-2	2408	1288	40	22	3714	1871	1843
У-3	1128	1169	11	2	2306	863	1443

⁶⁹ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2014 год.

У-4	1022	1510	8	7	2533	1686	847
У-5	2508	1280	16	11	3793	1603	2190
У-6	929	534	4	3	1464	428	1036
УРП	329	1042	0	4	1367	1356	11
УСПИ	3	16	0	0	19	16	3
УИ	74	97	2	6	167	127	40
УПР	2853	5634	67	9	8545	6379	2166
ВКУПНО	12461	13585	160	68	26138	15395	10743

Графикон 1 Годишен извештај за 2014 за работата на Управен суд



Според направените анализи кои се однесуваат на работата на Управниот суд во текот на 2013 година, се доаѓа до определени заклучоци. Така во оваа смисла како нерешени предмети на почетокот на годината се сметаат 14544, како новопримени предмети 12754, повторно заведени предмети 92, погрешно заведени 69, предмети кои се во работа 27005 и 14544 предмети кои се

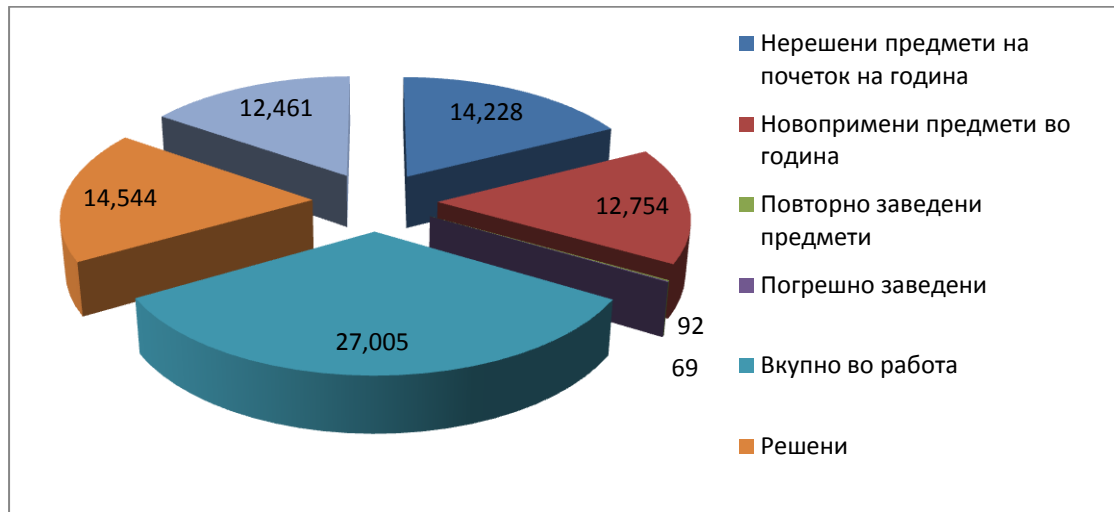
решени. Доколку направиме компарација на работата на Управниот суд во текот на 2014 година и во текот на 2013 година во однос на бројот на решени предмети, ќе може да се забележи дека бројката на решени предмети во 2013 година е помала за разлика од бројката на решени предмети во 2014 година. Овој податок не треба да се зема како конечен и потполно веродостоен од причина што во текот на 2014 година има поголема бројка на предмети кои се во работа пред Управниот суд за разлика од 2013 година, па оттука логично би било од поголем број предмети да резултираат и поголем број вкупно решени предмети.

Табела 2 Годишен извештај за 2013 за работата на Управен суд⁷⁰

Вид на предмет – уписник	Нерешени предмети на почеток на година	Новопримени предмети во година	Повторно заведени предмети	Погрешно заведени	Вкупно во работа	Решени	Остаток нерешени предмети
У	6	0	0	0	6	6	0
У-1	1399	688	12	23	2076	869	1207
У-2	2872	1144	22	6	4032	1624	2408
У-3	1250	824	6	4	2076	948	1128
У-4	1348	1357	15	9	2711	1689	1022
У-5	2526	1565	6	3	4094	1586	2508
У-6	1454	715	6	3	2172	1243	929
УРП	67	1347	1	1	1414	1085	329
УСПИ	9	12	1	2	20	17	3
УИ	101	175	1	5	272	198	74
УПР	3196	4927	22	13	8132	5279	2853
ВКУПНО	14228	12754	92	69	27005	14544	12461

⁷⁰ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2013 год.

Графикон 2 Годишен извештај за 2013 за работата на Управен суд



Табелата 3 и графиконот 3 се однесуваат на податоците кои го покажуваат бројот на решени прекршочни предмети по области во текот на 2014 година. Анализата е направена според одделите и областите во кој постапува Управниот суд на Република Македонија. Како области кои се анализирани се следните, имотнoправната област, урбанизам и градежништво, одделот за денационализација, одделот за пензии и права од пензиско и инвалидско осигурување, областа на царините и јавните набавки. Според оваа анализа, најголемиот број решени прекршочни предмети отпаѓа на областа денационализација со 1938 предмети, додека, пак, на областа на царините им отпаѓа најмал дел или 617 предмети. Високата бројка кај областа на денационализацијата може да се должи на сè уште незавршената постапка за денационализација во Република Македонија и проблемите кои настанаа со враќањето на имотите, конкретно кај управните органи кои беа задолжени за реализирање на истата.

Табела 3 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2014 година⁷¹

2014 година	Нерешени предмети на почеток на година	Новопримени предмети во година	Повторно заведени предмети	Погрешно заведени	Вкупно работа	Решени	Остаток нерешени предмети
Имотноправна област	235	588	6	3	826	717	110
Урбанизам и градежништво	254	591	2	3	844	729	115
Оддел денационализација	963	1572	4	2	2535	1938	597
Пензии, права од пио	318	778	0	1	1099	802	293
Област на царините	348	801	0	0	1149	617	532
Јавни набавки	735	1305	55	0	2095	1576	519
Вкупно	2853	5635	67	9	8548	6379	2166

⁷¹ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2014 год.

Графикон 3 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2014 година



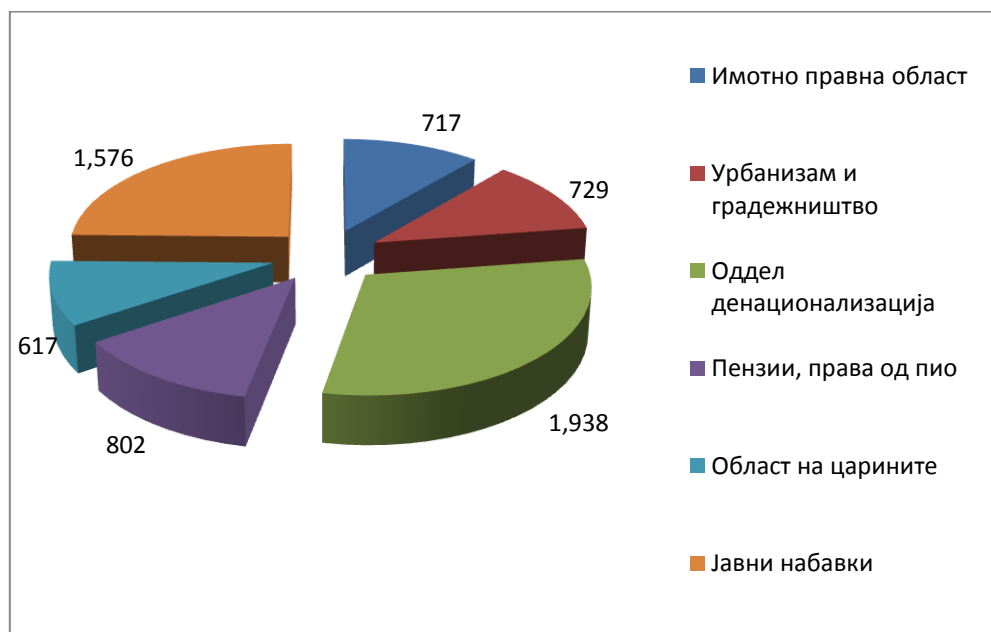
Во следната табела и графикон се наоѓаат истите податоци како кај табела 3 и графикон 3, со таа разлика што тука се потенцирани само прекршочните предмети кои се решени во текот на 2014 година од страна на Управниот суд по области, а не се направени анализи во однос на бројот на погрешно заведени предмети, повторно заведени предмети, новопримени предмети и сл. Различноста во следењето на ефикасноста на Управниот суд произлегува од фактот што не постои соодветна методологија која ќе врши систематизирање на податоците и нивна обработка, туку, напротив, се користат годишни извештаи од чија содржина може да се забележи дека се разликуваат од година во година во поглед на научниот и истражувачкиот пристап.

Табела 4 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за
2014 година⁷²

2014 година	Број на решени прекршочни предмети
Имотноправна област	717
Урбанизам и градежништво	729
Оддел денационализација	1938
Пензии, права од пио	802
Област на царините	617
Јавни набавки	1576
Вкупно	6379

⁷² Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2014 год.

Графикон 4 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2014 година



Како што може да се види од табела 5 и графикон 5 во текот на 2013 година од страна на Управниот суд најмногу е постапувано за прекршочни предмети од областа на царините, со 1112 предмети, додека, пак, област во која најмалку е постапувано за прекршочни предмети е областа на урбанизмот и градежништвото.

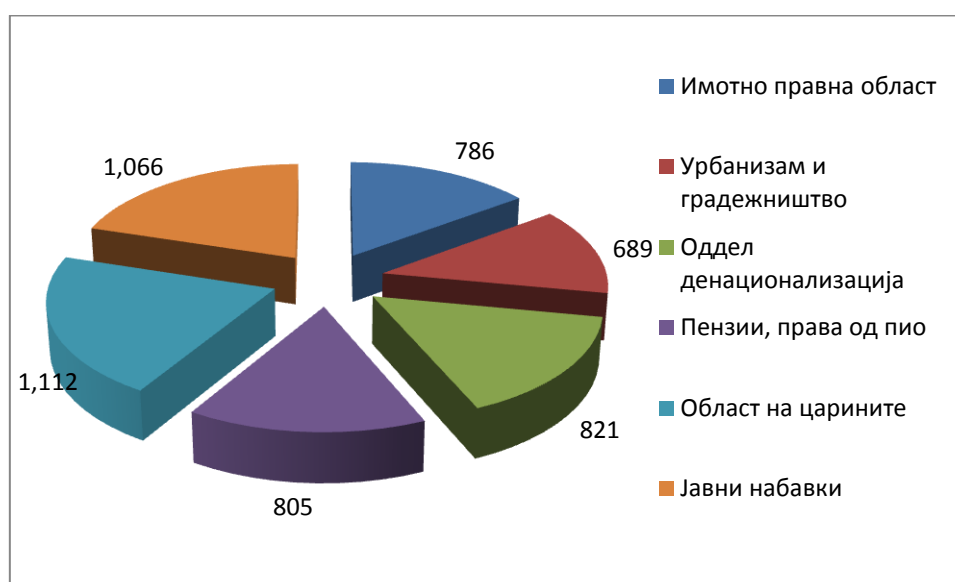
Табела 5 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2013 година⁷³

2013 година	Број на решени прекршочни предмети
Имотноправна област	786
Урбанизам и градежништво	689

⁷³ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2013 год.

Оддел денационализација	821
Пензии, права од пио	805
Област на царините	1112
Јавни набавки	1066
Вкупно	5279

Графикон 5 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2013 година

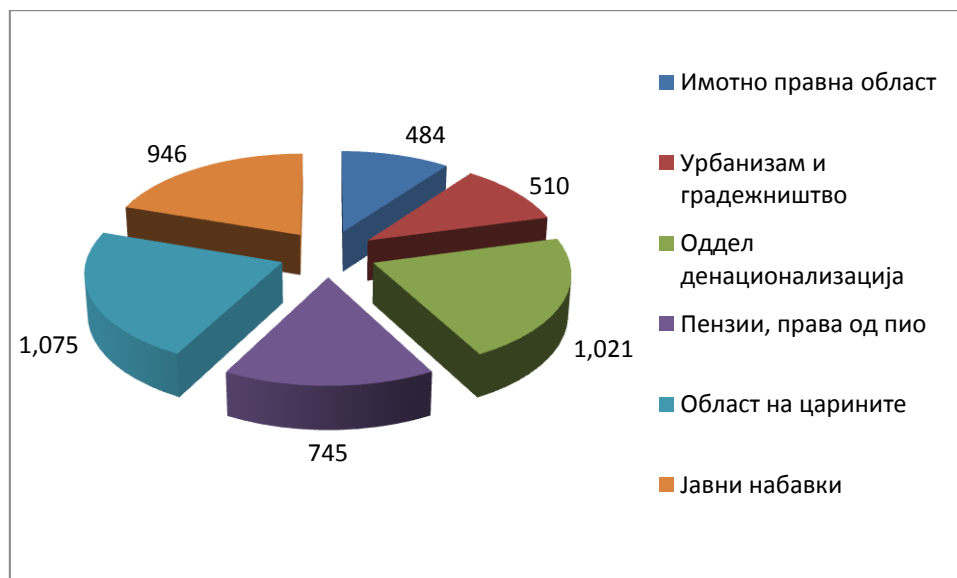


Во текот на 2012 година Управниот суд на Република Македонија, според податоците презентирани во табела 6 и графикон 6, најмногу постапувал што се однесува на прекршоците во областа на царините со 1075 решени прекршочни предмети. Како област во која има најмал број решени прекршочни предмети се појавува имотноправната област со решени 484 прекршочни предмети.

Табела 6 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2012 година⁷⁴

2012 година	Број на решени прекршочни предмети
Имотноправна област	484
Урбанизам и градежништво	510
Оддел денационализација	1021
Пензии, права од пио	745
Област на царините	1075
Јавни набавки	946
Вкупно	4781

Графикон 6 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2012 година



⁷⁴ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2012 год.

Од истражуваниот период за решените прекршочни предмети од страна на Управниот суд за 2011 година се дојде до следниве податоци, најголем број решени прекршочни предмети има кај одделот на денационализација, со 361 решен прекршочен предмет, понатаму следуваат одделот за пензии и права од пензиско и инвалидско осигурување со 220 решени предмети, одделот за урбанизам и градежништво со 112 решени предмети, областа на царините со 57 решени предмети, областа на јавните набавки со 54 решени предмети и имотнорправната област со решени 27 прекршочни предмети.

Табела 7 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2011 година⁷⁵

2011 година	Број на решени прекршочни предмети
Имотнорправна област	27
Урбанизам и градежништво	112
Оддел денационализација	361
Пензии, права од пио	220
Област на царините	57
Јавни набавки	54
Вкупно	831

⁷⁵ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2011 год.

Графикон 7 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2011 година



Табелата 8 и графиконот 8 даваат преглед за бројот на решени прекршочни предмети од страна на Управниот суд во текот на 2010 година. Според расположливите податоци и направените анализи е дојдено до сознание дека Управниот суд што се однесува на прекршочните предмети најмногу постапувал во одделот за денационализација со 231 решен прекршочен предмет, додека, пак, најмалку постапувал во имотноправната област со решени 33 прекршочни предмети.

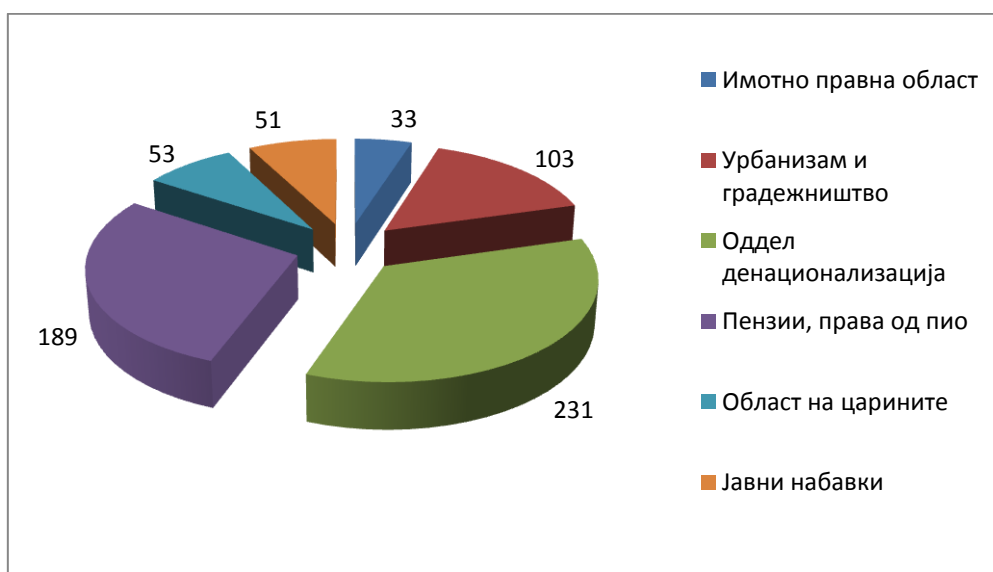
Табела 8 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2010 година⁷⁶

2010 година	Број на решени прекршочни предмети

⁷⁶ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2010 год.

Имотноправна област	33
Урбанизам и градежништво	103
Оддел денационализација	231
Пензии, права од пио	189
Област на царините	53
Јавни набавки	51
Вкупно	660

Графикон 8 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по области за 2010 година



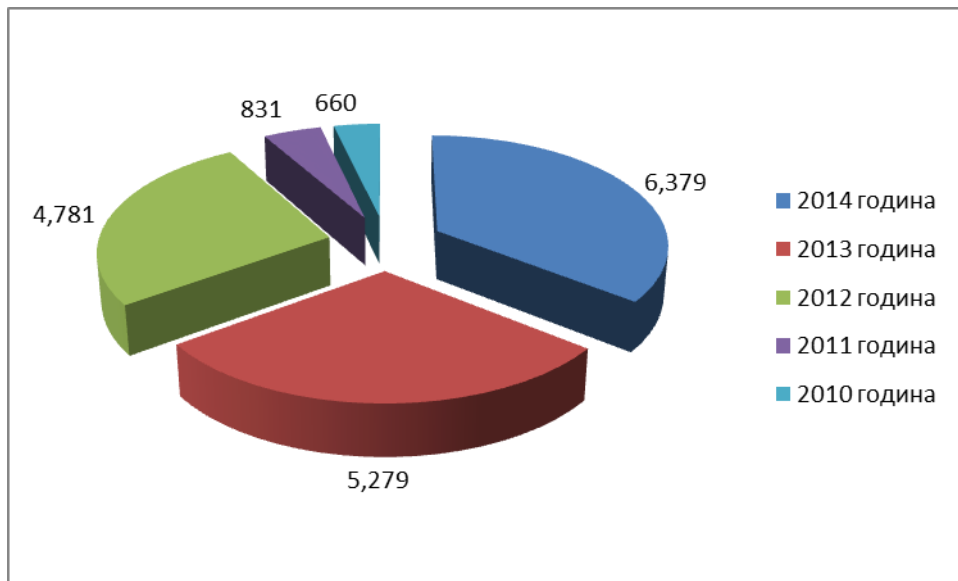
Табела 9 и графикон 9 даваат сумарен преглед на вкупниот број решени прекршочни предмети од страна на Управниот суд на Република Македонија, и тоа за периодот кој е предмет на интерес од 2010 година до 2014 година. Една ваква анализа е потребна од причина што преку истата може на добар и прегледен начин да се согледа ефикасноста, односно неефикасноста на Управниот суд при постапувањето со прекршочните предмети по години. Треба да се напомене дека бројките кои ќе бидат презентирани треба да се земат со определен степен на резерва од причини што постојат и многу други фактори кои влијаат на ефикасноста и неефикасноста на овој суд, на пример како што се стручната оспособеност на вработените, пред сè на судиите и стручните соработници, техничката опременост, ефективниот надзор, добрите законски решенија и сл. Од прикажаните податоци може да согледаме дека најголем број решени предмети имаме во текот на 2014 година или 6379 решени прекршочни предмети, потоа од година во година следува опаѓање на оваа бројка, па така во 2013 година имаме 5279 решени предмети, во 2012 година 4781 решени предмети, во 2011 година 831 решен предмет и во 2010 година 660 решени прекршочни предмети.

Табела 9 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по години за периодот 2010-2014 година⁷⁷

Година	Број на решени прекршочни предмети	Процентуално
2014 година	6379	35,57 %
2013 година	5279	29,44 %
2012 година	4781	26,66 %
2011 година	831	4,63 %
2010 година	660	3,68 %
Вкупно	17930	100 %

⁷⁷ Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2014. 2013, 2012, 2011 и 2010 год.

Графикон 9 Вкупен број прекршочни предмети пред Управен суд по години за периодот 2010-2014 година



За потребите на изработката на магистерскиот труд беше направено теренско истражување со помош на методолошката техника интервју во Управниот суд на Република Македонија и во Секторот за прекршоци при Министерството за внатрешни работи на Република Македонија. Изборот на овие две институции е од причина што нивното делување е во тесна корелативност со прекршочната материја и управните спорови кои се предмет на интерес во овој магистерски труд. Како целна група за спроведување на ова истражување беа одбрани 50 испитаници, од кои 25 судии и 25 советници. Сите од нив беа известени за потребата за која се спроведува интервјутото, како и за што ќе бидат користени нивните ставови и мислења. Исто така, испитаниците беа поучени за анонимноста на самото интервју, како и за неговото научно значење.

Анкетниот прашалник е конструиран од 10 посебни прашања кои непосредно се однесуваат на управноправната материја кај нас. Сметам дека вака направениот избор на прашања ќе успее да ги опфати сите сегменти кои се однесуваат на оваа материја. Иако бројката од 50 испитаници првично изгледа мала, на мислење сум дека преку нивните ставови и мислење ќе успеам да дојдам до определени генерални заклучоци кои подоцна ќе ги употребам за подобрување на состојбите. Во продолжение следува табеларен

и графички приказ на дадените одговори од страна на испитаниците, како и соодветна анализа на секое прашање одделно.

Анализата на првото прашање од интервјуто, како што може да се види од табелата 10 и графиконот 10, упатува на заклучок дека поголемиот број од испитаниците сметаат дека моменталниот Закон за управните спорови на добар и соодветен начин ја уредува предметната материја. Иако бројката на оние кои сметаат дека постојниот Закон треба да се подобрува е релативно мала, само 13 испитаници, оваа бројка не треба да се негира, туку истата треба да биде показател за делувањето и дејствувањето во иднина, пред сè на извршната власт во делот на креирањето и предлагањето на законите, во конкретниот случај на Законот за управните спорови.

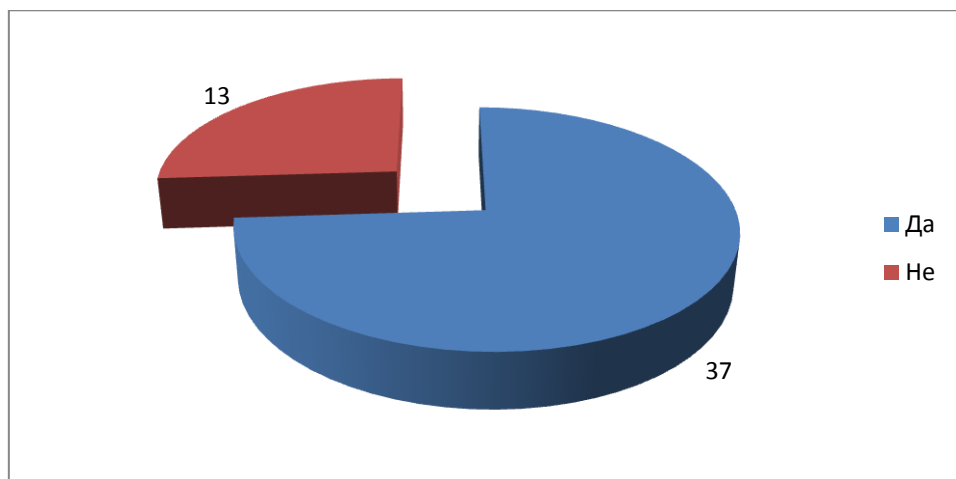
Табела10

Дали сметате дека моменталниот Закон за управните спорови на добар начин ја уредува соодветната материја

Да	37
Не	13

Графикон 10

Дали сметате дека моменталниот Закон за управните спорови на добар начин ја уредува соодветната материја



Поголемиот дел од испитаниците сметаат дека работата на Управниот суд на Република Македонија е ефикасна, па така во оваа смисла одговориле 32 испитаници, додека 18 испитаници сметаат дека работата на овој суд не е ефикасна. Од анализата на прашалниците конкретно за ова прашање се забележа еден интересен податок, а тоа е дека голем број од судиите на Управниот суд сметаат дека работата на овој суд не е ефикасна, што ќе каже дека од бројката на 18 испитаници кои сметаат дека Управниот суд е неефикасен најголемиот дел отпаѓа на судиите во овој суд. Овој парадоксален показател може да се оправда со некои други фактори кои влијаат на ефикасноста и неефикасноста на работата на судот.

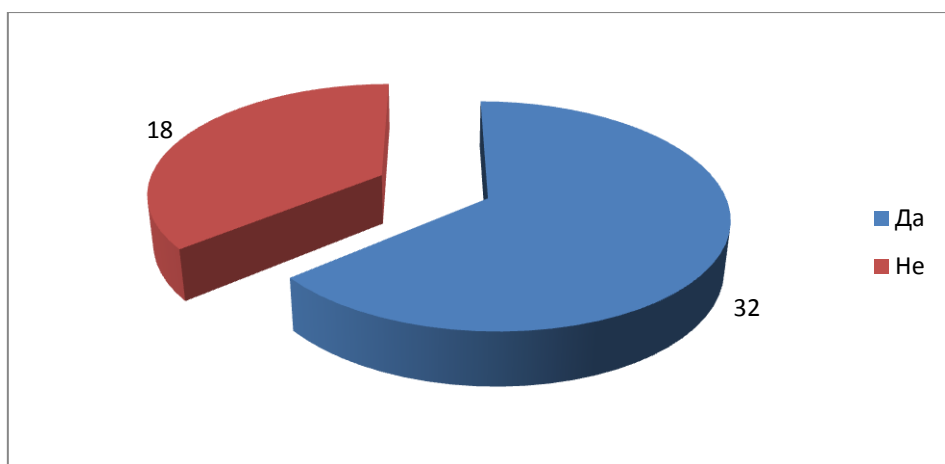
Табела 11

Дали според вас работата на Управниот суд е ефикасна

Да	32
Не	18

Графикон 11

Дали според вас работата на Управниот суд е ефикасна



Според анализата на податоците во табела 12 и графикон 12, се доаѓа до заклучок дека испитаниците сметаат дека Вишиот управен суд на Република Македонија е ефикасен и на добар начин се справува со предметите за кои е надлежен.

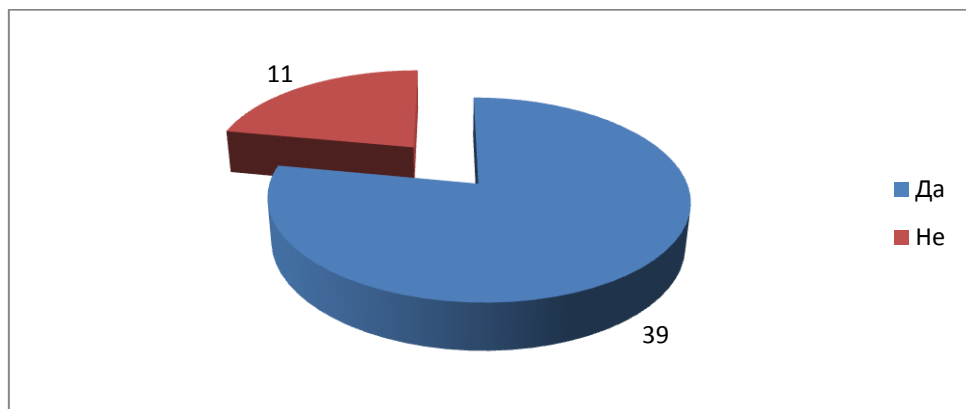
Табела 12

Дали според вас работата на Вишиот управен суд е ефикасна:

Да	39
Не	11

Графикон 12

Дали според вас работата на Вишиот управен суд е ефикасна:



Анализата на табела 13 и графикон 13 упатува на тоа дека испитаниците сметаат дека вработените во соодветните институции, во Управниот суд на Република Македонија и во Секторот за прекршоци при Министерството за внатрешни работи на Република Македонија, имаат стручна подготовка која е потребна за конкретното работно место. Само 7 испитаници одговориле дека вработените во овие институции немаат соодветна стручна подготовка.

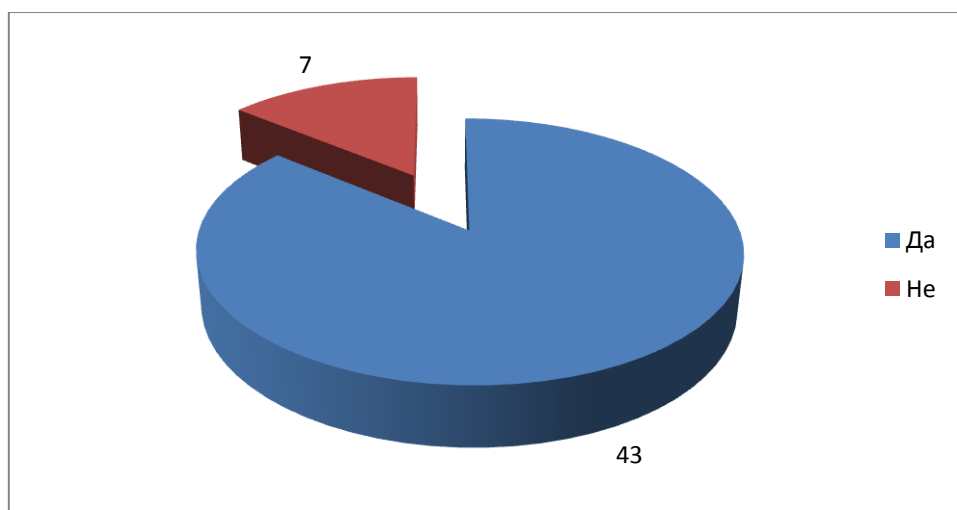
Табела 13

Постои ли соодветна стручна подготовка кај вработените во вашите институции:

Да	43
Не	7

Графикон 13

Постои ли соодветна стручна подготовка кај вработените во вашите институции:



Преку анализата на табела 14 и графикон 14 се доаѓа до еден парадоксален заклучок, а тоа е дека поголемиот дел од испитаниците сметаат дека треба да се подобри кадровската екипираност во нивните институции, за разлика од тврдењата и податоците кои беа презентирани претходно во табела 13 и графикон 13 во врска со соодветната стручна подготовка, каде што најголемиот дел од испитаниците сметаа дека вработените ја имаат потребната стручна подготовка за конкретното работно место. Но податоците во табела 14 и графикон 14 може да се анализираат и од аспект на

недоволноста на вработен кадар во овие институции, па затоа одговорите може да се движат во овие насоки и првично да изгледаат нелогични, да не чинат една целина.

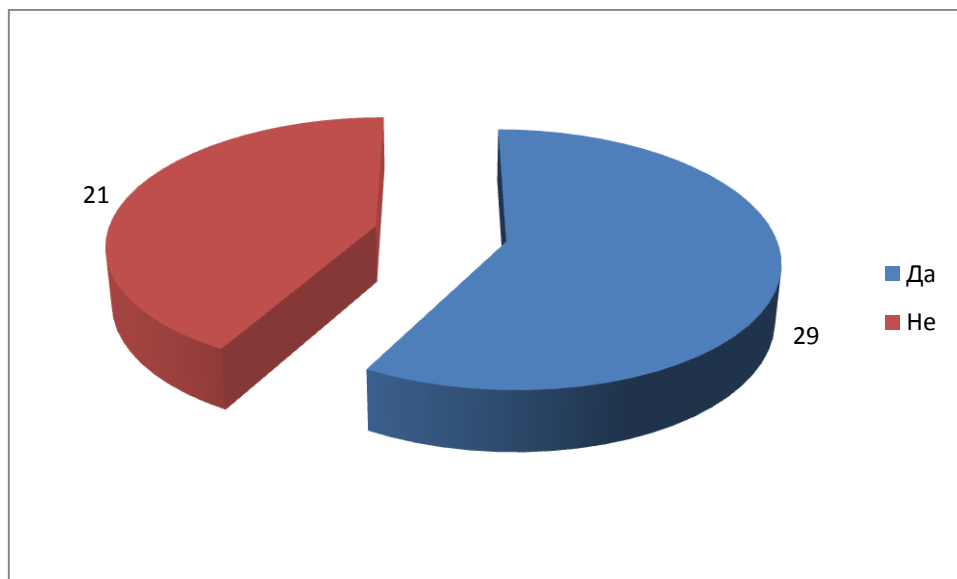
Табела 14

Треба ли да се подобри кадровската екипираност во вашите институции

Да	29
Не	21

Графикон 14

Треба ли да се подобри кадровската екипираност во вашите институции



Според податоците кои се презентирани во табела 15 и графикон 15, може да се заклучи дека Управниот суд на Република Македонија и Секторот за прекршоци при Министерството за внатрешни работи на Република Македонија се добро технички опремени. Добрата техничка опременост, секако, е

предуслов за нормално и правилно функционирање на сите институции во ера на глобалното поврзување и информатичките технологии.

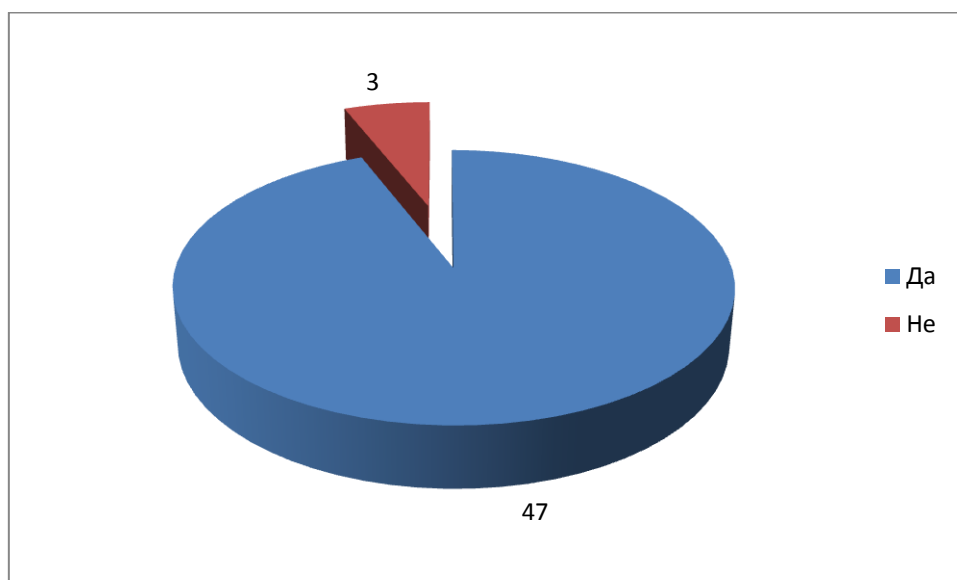
Табела 15

Постои ли добра техничка опременост во вашите институции:

Да	47
Не	3

Графикон 15

Постои ли добра техничка опременост во вашите институции:



Како фактор кој најмногу влијае на ефикасноста/неефикасноста на работата на Управниот суд на Република Македонија испитаниците го издвоиле „недоволниот број стручни соработници“ и „големиот број предмети“, па така во оваа смисла дури 29 испитаници се изјасниле за недоволниот број стручни соработници и 16 испитаници се изјасниле за големиот број предмети. Оваа

висока бројка за недоволноста на стручните соработници во рамките на Управниот суд говори за потребата од дополнително ангажирање ваков кадар во оваа институција. Ако се знаат надлежностите на овие стручни соработници, тогаш јасна ни станува нивната дополнителна потреба.

Табела 16

Според вас, кој од наведените фактори најмногу влијае на ефикасноста/неефикасноста на работата на Управниот суд на Република Македонија:

Големиот број предмети	16
Недоволниот број судии	3
Недоволниот број стручни соработници	29
Недоволната техничка опременост	2

Графикон 16

Според вас, кој од наведените фактори најмногу влијае на ефикасноста/неефикасноста на работата на Управниот суд на Република Македонија:



Анализата на податоците содржани во табела 17 и графикон 17 укажува на фактот дека најголем број од испитаниците учествувале на дебати и расправи кои непосредно се однесуваат на материјата која е поврзана со управните спорови кај нас во Република Македонија. Оваа големо учество само укажува на грижата која ја презема државата во доквалификувањето на постојниот кадар во самите институции кои се предмет на интерес.

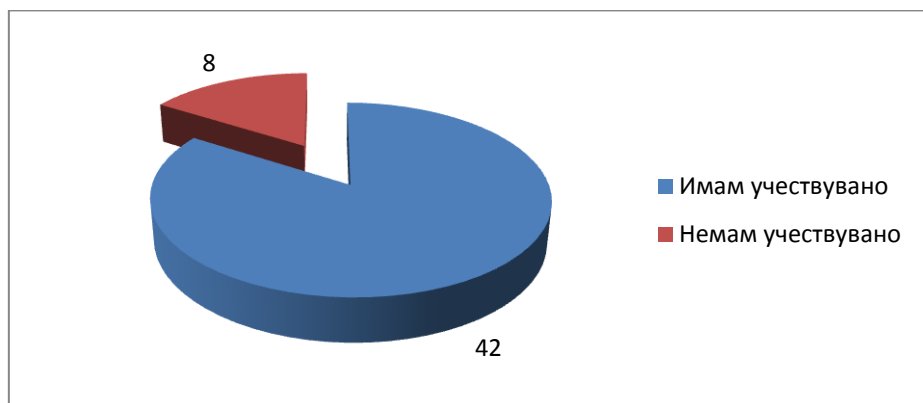
Табела 17

Дали некој има учествувало на некои расправи и дебати кои непосредно се однесуваат на материјата за уставните спорови кај нас во Република Македонија:

Имам учествувало	42
Немам учествувало	8

Графикон 17

Дали некој има учествувало на некои расправи и дебати кои непосредно се однесуваат на материјата за уставните спорови кај нас во Република Македонија:



Во однос на прашањето дали кај нас во Република Македонија постои доволно стручна литература која го третира прашањето на управните спорови, испитаниците имаат избалансирани мислења, па така 27 сметаат дека не постои соодветна стручна литература, додека 23 испитаници сметаат дека истата постои. Постоенето соодветна стручна литература е од неопходно значење за развивање на институтите на административното право, како и за управните спорови. Правната наука отсекогаш остава значаен белег на развојот на секој правен институт, истата ги детектира евентуалните недостатоци, ги потенцира предностите и ги дава насоките за развој за во иднина.

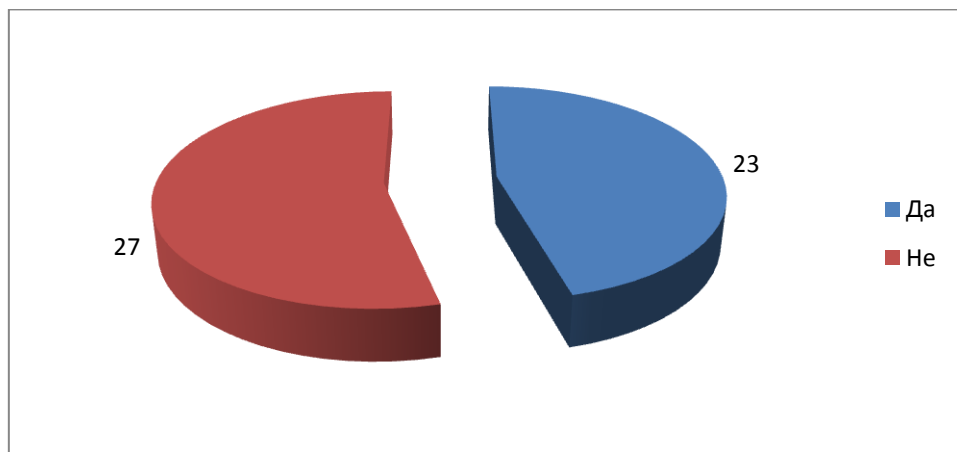
Табела 18

Постои ли кај нас во Република Македонија доволно стручна литература која го третира ова прашање:

Постои ли кај нас во Република Македонија доволно стручна литература која го третира ова прашање:	
Да	23
Не	27

Графикон 18

Постои ли кај нас во Република Македонија доволно стручна литература која го третира ова прашање:



Најголемиот дел од испитаниците одговориле дека имаат сугестии во однос на менувањето и дополнувањето на законската материја која се однесува на управните спорови кај нас во Република Македонија. Ова е доволен показател за државата кога ќе пристапува кон менување или дополнување на Законот кој ја уредува предметната материја или кога ќе пристапи кон нов да изврши консултирање со засегнатите страни или со лицата кои непосредно го применуваат истиот во насока на донесувањето и избирањето на најдобрите можни решенија за да се подобри применливоста на истиот.

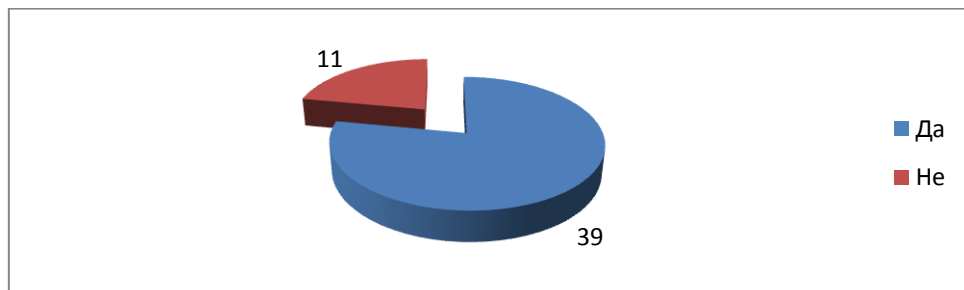
Табела 19

Дали имате сугестии кои се однесуваат на Законот за управните спорови во насока на негова подобра применливост (напишете во неколку реченици):

Да	39
Не	11

Графикон 19

Дали имате сугестии кои се однесуваат на Законот за управните спорови во насока на негова подобра применливост:



9. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

9.1 Заклучок

Преку Законот за управните спорови кој е донесен во 2006 година и е објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/06 се обезбедува судска заштита на правата и интересите на физичките и правните лица, а исто така се обезбедува и законитоста на актите на Владата, на другите државни органи, на општините и на градот Скопје, на организациите утврдени со закон и на правни и други лица во вршењето јавни овластувања, кога решаваат за правата и обврските во поединечните управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка. Во управниот спор, исто така, се одлучува и за законитоста на поединечните акти донесени во изборната постапка и на поединечните акти за избори, именување и разрешување носители на јавни функции.

Една од позначајните новини која беше воведена со донесувањето на Законот за управните спорови беше формирањето на Управниот суд како специјализиран суд за решавање по управните спорови. Управниот суд на Република Македонија започна со работа на 15.12.2009 година, со што започна и примената на Законот за управните спорови, при што во согласност со Упатството за начинот на преземањето на предметите од Врховниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/07) беа преземени предметите по заведени управни спорови од Врховниот суд кој беше надлежен за решавање по истите до воспоставувањето на Управниот суд. Се работи за закон кој воспоставува потполно нова концепција на управното правосудство во Република Македонија, преку воспоставување специјализиран суд кој е надлежен да одлучува по управните спорови, но исто така и проширувањето на т.н. генерална клаузула при определувањето на предметот на управниот спор, а со цел да се обезбеди целосна имплементација на Законот за управните спорови и навремено да бидат надминати недостатоците во дотогашните законски решенија.

Како предмет на истражување на овој магистерски труд беше поставена потребата да се согледа ефикасноста на управните спорови што се реализираат од страна на Управниот суд на Република Македонија, како и

поврзаноста на управниот спор со прекршочната постапка и нивната меѓусебна интеракција и влијание. Структурно, магистерскиот труд се состои од шест дела, воведни напомени и заклучни согледувања. Во секој од овие делови на соодветен и прецизен начин е разработена материјата која непосредно се однесува на управните спорови кај нас. Така, воведните напомени го претставуваат почетниот проблем на истражувањето и ги даваат насоките за понатамошна анализа и разработка во самиот труд. Првата глава од трудот се задржува конкретно на карактеристиките на управниот спор преку детектирање на неговите обележја и определување на неговите видови. Следната глава се осврнува на судската контрола која се спроведува во областа на управата. Третата глава од трудот се однесува на управното судство во Република Македонија, неговото основање, конституирање, работа и функционалност. Понатаму, во четвртата глава се задржувам на управносудската практика и на нејзиното значење за целокупниот процес на самата судска контрола во еден правен систем. Поврзаноста на прекршочната постапка и управниот спор и определувањето на нивното меѓусебно влијание се опфатени во петтата глава од трудот. Последната или шестата глава дава емпириски преглед на податоците кои се однесуваат на работата на Управниот суд на Република Македонија, со чија помош се утврдуваат состојбите и факторите кои влијаат на ефикасноста и неефикасноста на овој суд.

Генералната хипотеза која беше поставена пред почетокот на истражувањето, дека законската рамка што ги регулира управните спорови, обезбедува практично и ефикасно решавање на управните спорови, не можам со сигурност да ја докажам во целост. Прво, сè уште не може да се рече дека е остварена целта поради која е формиран Управниот суд на Република Македонија, а тоа е ефикасно справување со управните спорови и надминување на постојаната состојба на таканареченото „тесно грло“ во судството во Република Македонија. Преку анализата која беше направена во емпирискиот дел се дојде до заклучок дека бројот на нерешени предмети од година во година е колеблив, што говори за нецелосна ефикасност на овој суд. Како што потенцирав, различни фактори влијаат на ефикасноста или неефикасноста, сепак на крај битни се бројките на решени и нерешени предмети, како во текот на една година така и од формирање на Управниот суд па сè до денес.

Што се однесува на условите под кои функционира Управниот суд, морам да потенцирам дека истите од година во година се подобруваат, како во однос на просторните и техничките услови за работа така и во однос на расположливите човечки ресурси. Посебен проблем на Управниот суд на Република Македонија претставува и локациската поставеност на истиот. Управниот суд своите активности од законски определениот делокруг сè уште ги остварува во деловните простории во објектот што се наоѓа на улица „Орце Николов“ б.б. во Скопје, простории што овој суд од неговото основање ги користи врз основа на договор за закуп склучен во 2007 година, помеѓу АД за поштенски сообраќај „Македонска пошта“ во државна сопственост како закуподавец и Министерството за правда како закупец. Капацитетот на наведениот деловен простор е одамна целосно исполнет и во овој момент сосема несоодветен за потребите на Судот, имајќи го предвид бројот на вработените лица, како и континуираното зголемување на бројот на судските предмети, поради што како императив се наметнува потребата од преземање мерки за разрешување на овој проблем, во смисла на обезбедување нов деловен објект со соодветен капацитет за реалните потреби на Управниот суд. Во овој контекст би требало да се нагласи и присутниот проблем поврзан со дотраеноста на електричната инсталација во објектот, што претставува потенцијална опасност по безбедноста на вработените, опремата и судските предмети. Сериозен проблем од гледна точка на просторното сместување е и тоа што работната просторија на вработените во Одделението за информатика е во просторијата во којашто се сместени серверите, која е сосема несоодветна за секојдневна целодневна работа, со оглед на тоа што нема прозорци и испарувањето и зрачењето претставуваат опасна закана по здравјето на информатичарите.

Неможноста за справување со предметите од страна на Управниот суд е констатирана и во извештаите на Судскиот совет и на Врховниот суд, при што Врховниот суд дава и одредени препораки за надминување на ваквата состојба, а кои се однесуваат, пред сè, на делот на вработувањето доволен број кадар кој ќе придонесе за надминување на ваквата состојба. Последното што се наведува како причина и во извештаите на Управниот суд е невозможноста да се справи со напливот на предмети.

Исто така, анализата на статистичките податоци за работата на Управниот суд доведува до неколку заклучоци. Прво, бројот на уважените тужби е значително поголем од бројот на одбиените тужби, што укажува на состојба во која органите на управата не го спроведуваат правилно законот, па според тоа се потребни дополнителни напори во органите на управата за надминување на ваквата состојба. Голем број податоци побарани во согласност со Законот за слободен пристап до информациите не се добиени од причина што АКМИС апликацијата не дава можност за истото. Овој одговор е даден по однос на неколку прашања, а судот го упатува барателот на јавната информација да ги разгледа објавените пресуди на судот на неговата интернет-страница. Реално, разгледувањето на сите поединечни пресуди заради добивање соодветна информација е тешко остварливо, особено ако се има предвид факторот време. Доколку се работи за случај кога не се користи компјутерски систем на податоци, ваквото оправдување би било сосема очекувано и пореално. Притоа, евидентна е потребата од добивање различни видови информации и статистички податоци. Поради тоа, се препорачува да се разгледаат можностите за рedefинирање на задачите на системот, за истиот да може да понуди поголем број можности за пребарување и добивање на потребните податоци. Можностите за анализа на овие случаи би биле од значење за системското подобрување на заштитата на правата на граѓаните уште при првиот контакт со органите на управата.

Како што може да се забележи, повеќе фактори влијаат на успешноста на работата и функционирање на Управниот суд на Република Македонија. Најпрво од законската рамка која ја уредува соодветната материја, па сè до техничката опременост на истиот, кадровската екипираност, стручната подготовка на вработените и сл. За во иднина, сè со цел да се подобрат состојбите со управните спроводи воопшто од сите области, вклучително и од областа на прекршоците, потребно е постојано следење на работите и состојбите на терен како би се подобриле законските решенија, организирање соодветни дебати, советување и трибини како за вработените на Управниот суд така и за вработените во управните органи кои постапуваат по конкретни предмети сè со цел да се намали бројката на предмети кои се утуживаат пред Управниот суд на Република Македонија, а со самото тоа се растеретува работата на истиот. Во Република Македонија се практикува

европскоконтиненталниот систем на контрола на судовите. Практиката ни покажа дека сè уште не ги чувствуваме бенифитите од овој систем на контрола на судовите. Факт е дека изостанува ефикасната заштита на граѓаните од актите на администрацијата.

9.2 Препораки за практична применливост на резултатите од истражувањето

Врз основа на досегашната анализа направена во рамките на овој магистерски труд, како и врз основа на заклучоците добиени од истражувањето направено со цел да се потврдат или да се негираат хипотезите дадени во трудот, дојдов до следните препораки за практична применливост на резултатите од истражувањето:

- Од голема важност е, според мене, да се направат измени и дополнување на веќе постојниот Закон за управна постапка. Од друга страна, пак, доколку не се направат измените и дополнувањата на споменатиот Закон и се прибегне кон донесување нов закон, треба да се настојува да биде во фокусот на постојано проучување како на оние што го применуваат така и на оние на кои се однесува. Ова подразбира дека при менување или дополнување на законската материја предвид треба да бидат земени мислењата на судиите во Управниот суд, во Вишиот управен суд, стручните соработници, вработените во органите на управта кои се надлежни да постапуваат во прекршочните предмети и други кои непосредно или посредно учествуваат во оваа постапка;
- Многу значаен момент за правилно функционирање на управното судство, за правилното функционирање на прекршочните органи кај нас е и потребата за обука и допрофесионализација на постојниот кадар. Добар начин за изведување на овие обуки би било одржувањето неколкудневни семинари, советувашишта на кои би биле разгледувани

проблематични прашања од областа на управната материја како би се изнашле најдобрите можни решенија;

- Во делот на дообуката и доквалификацијата на постојниот и новиот професионален кадар, треба да ја споменам и улогата која ја има Академијата за судии и јавни обвинители на Република Македонија, преку обезбедувањето континуирана обука на судскиот кадар и соработничкиот кадар во управните судови и прекршочните комисии во склоп на министерствата кај нас, како и можноста за остварување меѓународна соработка со другите управни судови на меѓународно ниво;
- Секако, важен момент за правилното функционирање на управното судство, управната постапка и прекршочната постапка имаат и учењата на истакнатите правници во државата. Под ова се подразбираат стручните мислења, публикациите, книгите, ставовите кои се изнесуваат од академската фела во државата, а кои се однесуваат токму на оваа материја. За еден правен институт да стане применлив во практиката, претходно е неопходно истиот длабински и темелно да биде разработен на едно научно ниво, без разлика дали таа разработка била од страна на академската фела, заинтересираните лица, поранешни вработени токму во овој сектор и сл.;
- Можеби најважно прашање е, секако, кадровската екипираност во органите на управата кои постапуваат по прекршочните предмети и дополнително зајакнување на материјално-техничките капацитети за ефикасно функционирање на судовите на Управниот суд и на Вишиот управен суд. Делот од Буџетот на Република Македонија кој се однесува на „судската власт“ мора да биде зголемен и да не трпи евентуални ребаланси, ниту негово намалување, сè со цел да се постигнат планираните и очекувани резултати, со оптимален број на кадар кој е потребен во овие институции за правилно и законито функционирање. Судската власт не треба да подлежи на никакви импровизации;

- Понатаму, при донесување новини во правната регулатива или нивно дополнување, а сè со цел за подобрување на законите во насока на ефикасно судство, кое ќе се грижи и ќе ги штити правата на граѓаните пред институциите, треба и е од непроценлива важност, во целиот тој проект и пакет на создавање на позитивните законски прописи, со свои мислења и предлози, да биде инволвиран и професионален кадар кој секојдневно се судира со оваа проблематика. Факт е дека неговите предлози и сугестии ќе бидат и се од огромно значење во насока на подобрување на судската практика;
- Формирање централна база заради континуирана евиденција на прекршочни предмети и постапки. Оваа база треба да ги содржи сите прекршочни предмети за кои се поведени постапки, сортирани по закони и членови за полесно пребарување и споредба.
- Континуирана евиденција на наплата на казни по електронски пат. Оваа евиденција се однесува на веќе платени глоби во мандатна постапка, за кои прекршоци не е потребно поведување прекршочна постапка и формирање предмет. Евиденцијата многу ќе придонесе во заштеда на време и материјално-технички средства низ целокупната управна постапка;
- Сметам дека во прилог на јакнење на системот на управното право со доуредување на законската рамка во областа на управносудската заштита е воведување функционална интероперабилност меѓу Управниот суд, Вишиот управен суд, органите на државната управа, државните органи и Државната комисија за одлучување во управна постапка;
- Понатаму, да се воведат нови организациски подобрувања и современи методи на работа во судовите со цел намалување и целосно елиминирање на заостатокот на предмети, преку таканареченото брзо

движење и супервизија над заостанатите предмети, определување приоритети во решавањето и други мерки;

- Воведување нови работни методи кои ќе овозможат целосно искористување на расположливите материјални и човечки ресурси за обезбедување правична и експедитивна постапка;
- Воспоставување прецизни и оптимални рокови за одлучување во врска со управната постапка со кои, од една страна, би се заштитил интересот на управните органи, односно тие би имале доволно време да ги истражат фактите, сеопфатно да ја испитаат правната состојба и да донесат соодветно решение, а, од друга страна, би се заштитил интересот на странката во постапката да добие одговор на нејзиното барање во разумен временски рок.

Сметам дека со предложените препораки јасно и прецизно би се воспоставил систем со чија помош би се намалил бројот на нерешени предмети. Воедно, Управниот суд, Вишиот управен суд, органите на државната управа, во своето понатамошно функционирање би биле поефикасни и навремени во постапувањето.

Користена литература:

- 1) Tomic, Zoran, (2009). Opšte upravno pravo, Pravni fakultet Univerzitetu u Beogradu, Beograd,
- 2) Гризо, Наум, Давитковски, Борче, Гелевски, Симеон, и Павловска – Данева, Ана, (2008). Административно право, Правен факултет – Јустинијан први – Скопје,
- 3) Давитковски, Борче, Павловска-Данева, Ана, (2006). Новата управно судска контрола над управата во РМ, Зборник на трудови на Правниот факултет, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје,
- 4) Гелевски, Симеон, (2003). Управно процесно право, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје,
- 5) Dimitrievic, Pavle, (1983). Osnovi upravnog prava, Pravni fakultet, Univerzitetu u Beogradu, Beograd,
- 6) Dimitrijević Pavle, (2008). Upravno pravo, Opšti deo, Knjiga prva, Pravni fakultet Niš,
- 7) Rađenović, Mirjana, (2010). Pravo upravnog spora, Pravni fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka,
- 8) Milkov, Dragan, (2003). Upravno pravo, Kontrola uprave, Centar za izdavačku deletnost, Beograd,
- 9) Павловска – Данева, Ана, (2010). Односот помеѓу државата и граѓаните од аспект на управното законодавство во Република Македонија, Германска фондација за меѓународно правна соработка и Фондација Фридрих Еберт, Скопје,
- 10) Павловска – Данева, Ана, и Давитковска, Елена, (2010). Право на слободен пристап до информации од јавен карактер, Правен факултет – Јустинијан први – Скопје,
- 11) Петровска, Ирина, (2005). Казнената политика во прекршочното право, Казнена политика во Република Македонија, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Скопје,
- 12) Berkovic, Ivo, (2002). Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb,
- 13) Rudd, George Royston, (1962). The English legal system, Butterworths, London,
- 14) Bentwich, Norman, (1960). Migration of the common law, LQR, Israel,

- 15) Schwartz, Bernard, (1962). An Introduction to American administrative Law, University of Cambridge, Sir Isaac Pitman & Sons Ltd, London,
- 16) Popovic, Slavoljub, (1968). Ustavni spor I teorija I praksi, Zavod za izdavanje udžbenika SRS, Beograd,
- 17) Maurer, Hartmut, (2011). Allgemeines Verwaltungsrecht, C.H.BECK, München,
- 18) Debbasch, Charles., (1974). L administration au pouvoir, Calman – Levu, Paris,
- 19) Raschauer, Bernhard, (1998). Allgemeines Verwaltungsrecht, VERLAG, New York,
- 20) Камбовски, Владо, (2010). Судско право. Правен факултет – Јустинијан први – Скопје,
- 21) Waline, Marcel, (1950). Le pouvoir normatif de la jurisprudence, LGDJ, Paris,
- 22) Kosutic, Budimir, (1973). Presuda kao izvor prava, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd,
- 23) Lukic, R. adomir, (1971). Uvod u pravo, Naučna knjiga, Beograd,
- 24) Тасковска, Добринка, (2010). Вовед во правото, авторизирани предавања, Правен факултет Јустинијан први – Скопје,
- 25) Dupelj, Zelimir, (2003). Donosenje odluka u upravnom sporu, Pravo I porezi br. 3, Beograd,
- 26) Gaiden, Georg, (1983). American Public administration, Garland Pub, New York,
- 27) Jacobini, Horace, (1991). An Introduction to Comparative Administrative Law, Oceana Publications, New York, London,
- 28) Hartley, Trevor, (1999). Temelji prava Europske zajednice: uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, COLPI, Rijeka,
- 29) Grundmann, Stefan, (1989). Concepts of Uniformity: Section 1-105 of the Uniform Commercial Code as a Model Solution, The American Journal of Comparative Law, no. 4,
- 30) Pariso, Vera, (2014). The Italian Administrative Procedure Act and Public Authorities Silence, Issue 1 Comparative Papers From the Administrative Law Discussion Forum, Luxembourg,

- 31) Bacquias, Henry, (1957). Le Conxeil general et le Conseil d'arrondissement, R&D, Pariz,
- 32) Von Danwitz, (1993). Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht Venwaltungsarchiv, Verwaltungs-Archiv, Berlin,
- 33) Krbek, Ivo, (1962). Pravo javne uprave, Birozavod, Zagreb,
- 34) Ivančević, Velimir, (1983). Institucije upravnog prava, knjiga I., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb,
- 35) Glossary, Hill, (2005), International Journal of Constitutional Law, vol. 3, no. 2-3, Oxford,
- 36) Aubin, Roger, (1965). Communes et democratie, Editions Ouvrières, Pariz,
- 37) Палевска – Стојчиќ, Кристина, (2005). Следење на криминалитетот, Македонска ревија за казнено право и криминлогија, бр. 2, Скопје,
- 38) Koprić, Ivan, (2006). Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, Hrvatska javna uprava, god. 6, br. 1, Beograd,
- 39) Шурбановски, Наум, (1998). Некои методолошки напомени за следењето и прикажувањето на криминалитетот, Безбедност, Ревиија за криминалистика, криминологија и кривично право, бр. 1 – 2, Скопје,
- 40) Фондација Отворено општество. (2012). Повеќе труд за подобар суд – Судската заштита на човековите права во управен спор, Скопје,
- 41) Стратегија за реформа на правосудниот систем, 2004 год.
- 42) Устав на Република Македонија, Сл. Весник на РМ, бр. 52/91,
- 43) Закон за управните спорови, Сл. весни на РМ, бр. 62/2006, 150/2010,
- 44) Закон за прекршоците, Сл. Весник на РМ, бр. 62/2006, 51/2011,
- 45) Закон за општа управна постапка, Сл. весник на РМ бр. 38/2005, 110/200/, 51/2011,
- 46) Закон за судовите, Сл. Весник на РМ бр. 58/2006, 150/2010
- 47) Кривичен законик, „Сл. весник на Република Македонија бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014 и 199/2014,
- 48) Zakon o Ustavnom sudu, Službeni glasnik RS”, br. 109/07
- 49) Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS”, br. 98/06

- 50)Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2010 год.
- 51)Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2011 год.
- 52)Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2012 год.
- 53)Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2013 год.
- 54)Годишен извештај за работата на Управниот суд на Република Македонија за 2014 год.
- 55)Правилник за внатрешна организација на Управниот суд, 2015 год.,
- 56)Правилник за систематизација на работните места во Управниот суд, 2015 год.,
- 57)Табела за систематизација на Управниот суд, 2015 год.,
- 58)Правилник за внатрешна организација на Вишиот управен суд, 2015 год.,
- 59)Правилник за систематизација на работните места во Вишиот управен суд, 2015 год.,
- 60)Упатство за работа на Секторот за прекршоци во Централните полициски служби во Бирото за јавна безбедност во Министерството за внатрешни работи, 2007 год.
- 61)Уредба на Владата за начелата на внатрешната организација на органите на државна управа, 2007
- 62)Информација со Нацрт – Стратегија за донесување на нов Закон за општа управна постапка, Министерство за информатичко општество и администрација, Скопје, 2012,
- 63)Министерство за правда. Државен управен инспекторат. (2009). Анализа на Законот за управните спорови, Скопје
- 64)Стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија 2010 -2015
- 65)<http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>
- 66)<http://www.uskopje.mk/>
- 67)<http://www.pravdiko.mk/>
- 68)<http://www.pravo.org.mk/>
- 69)<http://justicia.mk/index.asp>

- 70) <http://www.pravda.gov.mk/>
- 71) <http://vlada.mk/proekti/reformi-vo-sudstvoto-i-reformi-vo-javnata-administracija>
- 72) <http://www.mhc.org.mk/>
- 73) <http://www.vussskopje.mk/>
- 74) <http://sobranie.mk/>
- 75) <http://vlada.mk/>
- 76) <http://www.mio.gov.mk/>
- 77) <http://www.up.sud.rs/cirilica/nadleznost>
- 78) http://sllistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf
- 79) http://maticanaiselenici.com/old/?page=read_news&id=4288
- 80) <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3/129-reforma-na-upravnoto-pravo-upravnoto-sudstvo.html>

Прилози
Додаток
Прилог број 1

Анкетен прашалник во врска со управниот спор во Република Македонија

- 1. Дали сметате дека моменталниот Закон за управните спорови на добар начин ја уредува соодветната материја:**
 - Да
 - Не

- 2. Дали според вас работата на Управниот суд е ефикасна:**
 - Да
 - Не

- 3. Дали според вас работата на Вишиот управен суд е ефикасна:**
 - Да
 - Не

- 4. Постои ли соодветна стручна подготовка кај вработените во вашите институции:**
 - Да
 - Не

- 5. Треба ли да се подобри кадровската екипираност во вашите институции:**
 - Да
 - Не

- 6. Постои ли добра техничка опременост во вашите институции:**
 - Да
 - Не

7. Според вас, кој од наведените фактори најмногу влијае на ефикасноста/неефикасноста на работата на Управниот суд на Република Македонија:

- Големиот број предмети
- Недоволниот број судии
- Недоволниот број стручни соработници
- Недоволната техничка опременост

8. Дали некој има учествувано на некои расправи и дебати кои непосредно се однесуваат на материјата за уставните спорови кај нас во Република Македонија:

- Имам учествувано
- Немам учествувано

9. Постои ли кај нас во Република Македонија доволно стручна литература која го третира ова прашање:

- Да
- Не

10. Дали имате сугестии кои се однесуваат на Законот за управните спорови во насока на негова подобра применливост (напишете во неколку реченици):

- Да
- Не

Дејан Најдовски

**Управни спорови – предности и недостатоци и нивно влијание врз
прекршочната постапка**

Универзитет „Гоце делчев“ - Штип