

# НОВ ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

---

На 4 март 2019 во Собранието на Република Северна Македонија донесен нов Закон за управни спорови (ЗУС)

- **Цели:** поголема ефикасност во управниот спор, намалување на должината на управно-судската постапка, усогласување на ЗУС со Законот за општата управна постапка (ЗОУП), мериторно одлучување од страна на Управниот суд, извршност на одлуките.

# ПРЕГЛЕД НА НОВИНИ ВО УПРАВНИОТ СПОР

---

- Променет опфат на ЗУС – покрај управните акти, предмет на управен спор стануваат и управните дејствија.
- Начела кои отсуствуваат во постојниот ЗУС и кои никогаш порано не биле содржани во него што подолг период претставува правна празнина.
- Нов режим за одлучување од судија поединец за поголем број премети со што ќе се зголеми ефикасноста на Управниот суд и ќе се намали времетраењето на спорот.
- Ограничување на правото на жалба
- Нови правила за застапување на тужител.
- Прецизна форма и содржина на тужба.
- Санкционирање на органите кои не ги доставуваат списите на предметот со што се оневозможува одлучувањето на Управниот суд.
- Санкционирање на органите кои не ги извршуваат правосилните пресуди на Управниот суд.
- Модел постапка и модел одлука.

# ПРЕГЛЕД НА НОВИНИ ВО УПРАВНИОТ СПОР

---

- Доставка согласно ЗОУП, наспроти досегашната пракса да се применува ЗПП
- Правила за постапување во втор степен во управен спор
- Нова основа за поднесување на барање за повторување на постапката поврзана со одлуките на ЕСЧП

# ОПФАТ НА ЗУС

---

- Управниот спор има **поширок опфат** - конкретните управни акти и **сите дејствија** на јавните органи. (чл. 2)
- **Новини во предметот** на управен спор:
  - законитоста на конечните поединечни акти со кои се одлучува за избор, именување и разрешување на носители на јавни функции донесени од **Собранието на Република Македонија, претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, , како и органите на единиците на локална самоуправа** (чл. 3 ст.1 ал.5)
  - законитоста и границите на овластувањето на јавниот орган кој одлучувал согласно слободна оценка – **дискреционото право** (чл. 3 ст.1 ал.9)
  - законитоста на управниот акт на јавен орган во постапка по приговор против реални акти или нивно пропуштање.(чл. 3 ст.1 ал. 10)
  - враќање на ствари (противправно одземени предмети и пари и др.) – чл. 5

# ОПФАТ НА ЗУС (НОВИ ПОИМИ)

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

# ОПФАТ НА ЗУС (НОВИ ПОИМИ)

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

# МОЖНОСТ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ НА „ПРЕЦЕДЕНТНО ПРАВО“?

---

- Начело на законитост: (чл. 7)

„Согласно со начелото на законитост, судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани согласно Уставот на Република Македонија, **водејќи грижа за конзистентност на своите одлуки**, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.“

# НАЧЕЛА НА ЗУС

Законитост	Сослушување на странките	Усна расправа	Контрадикторност
<p>Согласно со начелото на законитост, судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани согласно Уставот на Република Македонија, <b>водејќи грижа за конзистентност на своите одлуки</b>, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.</p>	<p>Пред да ја донесе својата одлука, судот ќе им овозможи на странките да се произнесат во врска со наводите во тужбата и одговорот на тужбата, како и за сите факти и правни прашања изнесени во управниот спор, освен во случаите определени со закон.</p>	<p>(1) Согласно со начелото на усна расправа, судот по правило, ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа.</p> <p>(2) Судот може да одлучи во управен спор без одржување на расправа само во случаите утврдени со овој закон.</p> <p>Значајна новина во поглед на постојниот ЗУС каде усната расправа беше исклучок, а дури и тогаш беше нејавна.</p>	<p>Согласно начелото на контрадикторност, судот на странките ќе им овозможи да се произнесат за наводите и предлозите на спротивната страна.</p>



# НАЧЕЛА НА ЗУС

Обврска за соработка со судот	Задолжителност на судските одлуки	Соодветна примена на одредбите од други прописи	Ефикасно работење
<p>Сите судови и јавни органи се должни на судот во управен спор да му обезбедат неопходни податоци, списи за работа, правна и друга помош.</p>	<p>Правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и за нивните правни следбеници <b>како и за јавните органи.</b></p>	<p>(1) За прашања во постапката кои не се уредени со овој закон, соодветно се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка.</p> <p>(2) Одредбите од законот со кој се уредува употреба на јазиците во Република Македонија соодветно се применуваат и во управниот спор.</p>	<p>Судот ќе ја спроведува постапката брзо, без употреба на непотребните дејствија и трошоци и ќе ја донесе својата одлука во разумен рок, односно најдоцна во рок од <b>девет месеци</b> од денот на доставување на списите или создавање на услови за одлучување по тужбата.</p>

# ОРГАНИЗАЦИЈА И СОСТАВ НА УПРАВНИОТ СУД

## (ЧЛ. 16)

- Управниот суд одлучува во совет од тројца судии, или како **судија поединец**.
- ~~Судија поединец одлучува во управен спор во прв степен во спорови чиј предмет изразен во парична вредност не го надминува **износот од 10.000 евра** во денарска противвредност или спорови во кои се оспорени само процесни дејствија во постапката на донесување на управниот акт. Судија кој нема **две години судиски стаж** не може да постапува како судија поединец.~~
- За доделување на предметот на судија поединец, со решение против кое не е дозволена жалба, одлучува советот.
- Предмет за кој е спроведена усна расправа пред совет, не може да се додели на понатамошно одлучување на судија поединец.
- За предмети од изборна постапка – совет од 3 судии
- Виш управен – совет од 3 судии; Врховен – совет од 5 (судир на надлежности)

# ТУЖИТЕЛ И ТУЖЕН

---

- Тужител е физичко или правно лице кое смета дека му е повредено право или правен интерес со **конечен управен акт донесен во управна постапка, или во прекршочна постапка, како и со непостапување на јавен орган во законски утврдениот рок.**
- Тужен е јавниот орган чиј акт или дејствие се оспорува.
- Тужениот во управен спор е застапуван од **одговорното лице или службено лице** овластено од него. (нема ДП)

# ПРИЧИНИ ЗА ПОВЕДУВАЊЕ УПРАВЕН СПОР

---

- Тужба може да се поднесе:
  - доколку управниот акт е донесен од ненадлежен орган;
  - поради погрешна примена на материјалното право;
  - кога во постапката која му претходела на актот не се постапило според правилата на постапката;
  - **поради недонесување на управен акт во управна постапка во законскиот рок од страна на јавниот орган;**
  - поради погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба во постапката која му претходела на актот;
  - поради причини заради кои управниот акт може да се прогласи за ништовен - (ЗОУП)
  - **поради повреда на постапката за склучување на управниот договор.**

# ПОВЕДУВАЊЕ НА УПРАВЕН СПОР

---

- Со тужбата може да се бара:
  - поништување на поединечен управен акт или негово огласување за ништовен (го нема во ЗОУП);
  - донесување на поединечен управен акт кој не е донесен во пропишаниот рок или
  - преиначување на поединечниот акт.

# РОК ЗА ПОДНЕСУВАЊЕ ТУЖБА (ЧЛ. 26)

---

- (1) 30 дена
- (2) Кога се поведува управен спор поради недонесување на одреден акт во пропишаниот рок (молчење на управата), тужбата се поднесува во рок од 30 дена по истекот на законски утврдениот рок за донесување на актот.
- (3) Кога актот не и бил доставен на странката во согласност со пропишаните правила за достава, тужбата може да биде поднесена во рок од 30 дена од моментот кога странката дознала за одлуката, но не подолго од една година од денот на донесување на актот.
- Дилема: **може ли став 3 да се примени и во однос на став 2?**

# ПАРИЧНИ КАЗНИ (САНКЦИИ) ЧЛ. 33 И 36

---

- Парична казна (санкција) за тужениот:
  - доколку тужениот по барањето на судот не ги достави сите списи по предметот во рокот определен од судот или изјави дека не може да ги достави судот ќе одлучи без нив со тоа што со решение изрекува парична казна во рок од 20% од месечната плата на лицето што го донело оспорениот акт или го презело оспореното дејствие или на одговорното лице, односно овластеното лице во тужениот орган.
    - Против решението за парична казна дозволена е жалба до Вишиот управен суд
  - Секој јавен орган е должен да ги достави сите документи и податоци со кои располага по барање на судот. Доколку не се достават судот со решение ќе изрече парична казна од 20% од месечната плата на одговорното односно овластеното лице.
    - Против решението за парична казна дозволена е жалба до Вишиот управен суд

# РАСПРАВА

---

- Судот одлучува по поднесената тужба, по одржана расправа, освен кога е тоа поинаку уреденосо овој закон
- Претседателот на советот или судијата поединец ќе ги повика со покана странките, сведоците и вештаците на расправата. Поканите мора да бидат доставени до странките најмалку осум дена пред одржување на расправата.
- Судот по правило закажува само едно рочиште за расправа заради изведување на докази.



# ОДЛУЧУВАЊЕ БЕЗ РАСПРАВА (ЧЛ.38):

---

- 1) кога решението на тужениот орган е донесено во согласност со веќе изразено правно сфаќање на судот (модел одлука);
- 2) доколку тужителот ја оспорува примената на материјалното право, а не утврдената фактичка состојба;
- 3) кога судот одлучува со решение, освен во случаите за времена мерка (за прекинување на спорот заради претходно прашање, за запирање заради повлекување на тужба, за запирање заради дополнително носење на нов акт од страна на тужениот...)
- 4) ако најде дека оспорениот управен акт содржи такви суштествени недостатоци што ја спречуваат оцената на законитоста на актот, поради што ќе го поништи таквиот акт (претходна постапка).

# ПОВЛЕКУВАЊЕ НА ТУЖБАТА

---

- Тужителот може да ја повлече тужбата до донесување на одлука во управниот спор. Повлекувањето на тужбата не може да се отповика.
- Судот ќе донесе решение за запирање на постапката. Против ова решение е дозволена жалба.
- **Заклучок:** повлекувањето на тужбата има правно дејство на одрекување од тужбено барање. Оптуженото решение станало правосилнао, а правната работа *res judicata*.

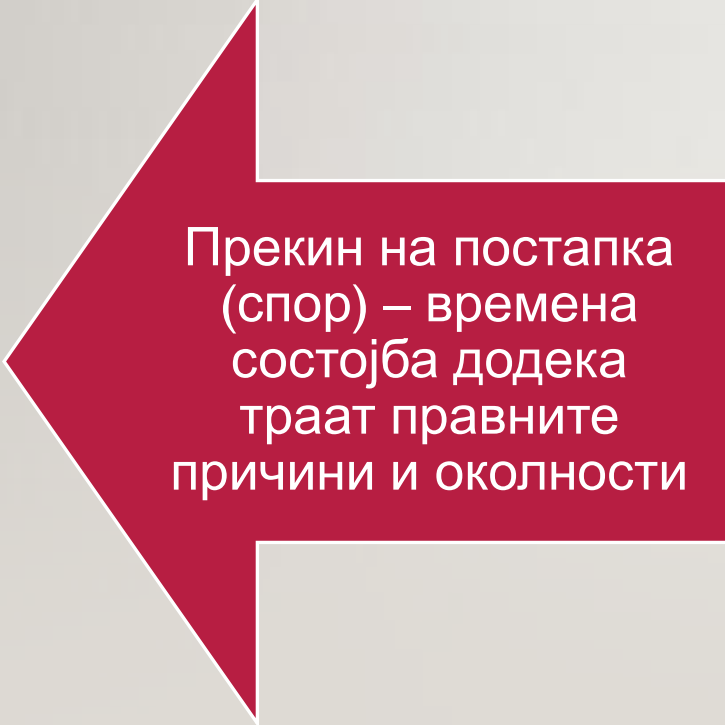
# ДОНЕСУВАЊЕ НА ДРУГ УПРАВЕН АКТ ОД СТРАНА НА ЈАВНИОТ ОРГАН – “ПОВЛЕКУВАЊЕ НА ТУЖЕНИОТ ОРГАН”

---


- Ако тужениот за време на судската постапка, донесе друг акт со кој се менува или се става вон сила управниот акт, против кого е поведен управен спор, како и кога дополнително ќе донесе управен акт (кај молчење на администрацијата), тужениот е должен за донесениот акт, истовремено да ги извести судот пред кој е поведен спорот и тужителот. Судот во тој случај ќе го повика тужителот во рок од 15 дена да изјави дали со дополнително донесениот акт е задоволен или останува при тужбата и во кој обем, односно дали тужбата ја проширува и врз новиот акт.
- Ако тужителот изјави дека е задоволен или ако не даде изјава во рокот од 15 дена, судот ќе донесе решение за запирање на постапката. Ако тужителот изјави дека не е задоволен со новиот акт, судот ќе ја продолжи постапката.

# ПРЕКИН И ЗАПИРАЊЕ НА УПРАВЕН СПОР

---



Прекин на постапка  
(спор) – временна  
состојба додека  
траат правните  
причини и околности



Запирање на  
постапка (спор) – *res  
judicata* со решение  
против кое е  
дозволена жалба

# МОДЕЛ ПОСТАПКА И МОДЕЛ ОДЛУКА

Модел постапка	Модел одлука
<p>Постапка која ја спроведува Управниот суд во случаи кога ќе бидат вложени тужби против повеќе од 20 управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и ист правен основ. Управниот суд ја спроведува модел постапката согласно начелата на итност и приоритет со задолжително одржува јавна расправа. (чл. 49)</p>	<p>Одлука која ја донесува Управниот суд во случаи кога ќе му бидат поднесени тужби против повеќе управни акти во кои правата и обврските на тужителите се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и имаат ист правен основ. Управниот суд задолжително ја донесува модел одлуката по одржување на расправа и ја објавува како сентенца на судска пракса на судот. (поимник)</p> <p>По правосилноста на одлуката донесена во модел постапката, судот без расправа ќе одлучи за прекинатите постапки. Судот може да одлучи по сите тужби со една пресуда доколку ја спои постапката. (чл. 50)</p>

# ДОСТАВА

---

- Новиот ЗУС предвидува дека доставата се врши во согласност со правилата за достава од Законот за општата управна постапка што е значаен исчекор во поглед на усогласување на двата закони.
- Предвидено е дека доставата преку електронски средства ќе се спроведе само на барање или со изречна согласност на странката.

# ЕЛЕКТРОНСКА КОМУНИКАЦИЈА

---

- Новиот ЗУС предвидува електронска комуникација помеѓу странките и судот.
- Поднесоците се доставуваат писмено или во електронска форма до приемното одделение на судот.
- Секој електронски испратен поднесок ќе се смета дека е поднесен во судот во оној момент кога ќе биде забележан во серверот за излезни пораки, а судот веднаш ќе издаде потврда за прием на поднесокот.
- Доколку судот нема можност да го прочита електронскиот поднесок поради технички проблеми, ќе го извести испраќачот со барање за повторно испраќање во соодветен формат или на друг начин во точно утврден рок. Ако испраќачот не го постапи, ќе се смета дека поднесокот не бил поднесен.

# СУДСКИ ОДЛУКИ

---

- **Одбивачки пресуди – чл. 59**

- **Пресуди во спор на полна јурисдикција:**

- ако судот најде дека оспорениот управен акт е незаконит, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт. (чл. 60 ст.1)

- Ако судот најде дека јавниот орган во утврдениот рок не го донел поединечниот акт кој според прописите требало да биде донесен, со пресудата ќе го усвои тужбеното барање и самиот ќе ја реши управната работа (спор на молчење на управата) чл. 60 ст. 2



# СУДСКИ ОДЛУКИ

---

- **Анулирачки пресуди** или пресуди со кои управниот акт се поништува (анулира) како исклучок од пресуда во полна јурисдикција:
- По исклучок судот ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и ќе го врати на повторно одлучување на органот кој го донел:
  - доколку тужениот орган решавал по слободна оценка или
  - **доколку природата на управната работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управната постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.**
  - ако судот најде дека оспорениот управен акт бил донесен од страна на ненадлежен орган, со пресудата ќе го прогласи таквиот акт за ништовен

# ПРЕСУДА ВО ПОЛНА ЈУРИСДИКЦИЈА ПРИ ПОВТОРНО ОДЛУЧУВАЊЕ

---

- Кога судот постапува по изјавена тужба против управен акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање пред првостепениот орган, постапувајќи по тужбата должен е самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.

Доколку судот го поништи управниот акт и предметот го врати на органот кој го донел управниот акт, во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. При тоа тужениот орган е врзан за правното мислење на судот во однос на примената на материјалното право и за неговите ставови кои се однесуваат на постапката.

- Ако одговорното или овластеното лице, од неоправдани причини, не постапи на наведениот начин, судот **по предлог на тужителот или по службена должност** ќе му изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата на тоа лице.

# СУДСКИ ОДЛУКИ - РЕШЕНИЈА

---

- За прашањата кои се однесуваат на постапката или се појавуваат во врска со постапката, судот одлучува со решение – чл. 67

# ОДЛУЧУВАЊЕ ПО БАРАЊЕ ЗА НАДОМЕСТ НА ШТЕТА И ВРАЌАЊЕ НА СТВАРИ (ЧЛ. 61)

---

- Судот со пресудата ќе одлучи и за барањето за надомест на штета или за враќање на предмети, во рамките на тужбеното барање.
- Доколку одлуката за барањето за надомест на штета или за враќање на предмети бара утврдување на факти, што би значело суштествено пролонгирање на постапката во управниот спор, судот може да го упати тужителот да го остварува своето барање во парнична постапка. При одлучувањето за штета, парничниот суд не може да ја оценува законитоста на управниот акт.



# ЖАЛБА

---

- Чл. 69 ст.4:

Жалбата не е дозволена против пресуда со која поединечниот управен акт е поништен или е прогласен за ништовен и предметот е вратен на повторно постапување на јавниот орган, како ни против пресуда со која судот му наложил на јавниот орган да го донесе поединечниот акт кој не бил донесен во утврдениот рок.

# ОДГОВОР НА ЖАЛБА

---

- Примерок од навремена, целосна и дозволена жалба Управниот суд ќе достави во рок од три дена од денот на приемот на жалбата до спротивната странка, која може во рок од осум дена од приемот на истата, да поднесе до тој суд одговор на жалбата.(чл.76 ст.1)
- Второстепениот суд, донесува одлуки по жалби на седница на совет без одржување на расправа. (чл. 79 ст.2) – касационен суд
- Исклучок (мериторно одлучување по жалба): кога на седница на советот ќе се утврди дека пресудата против која е изјавена жалба се заснова на суштествена повреда на одредбите од постапката, која може да се отстрани, или на погрешно и нецелосно утврдената фактичка состојба, а пресудата претходно еднаш била укината, второстепениот суд ќе закаже расправа и мериторно ќе одлучи (чл. 79 ст.3)

# ОДЛУКИ НА ВИШИОТ УПРАВЕН СУД

---

- Пресуда за одбивање на жалбата и потврдување на првостепената пресуда
- Решение за укинување на првостепената пресуда заради суштествена повреда на постапката која не може да ја отстрани на расправа и враќање на повторно решавање на Управен суд
- Решение за укинување првостепената пресуда поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и враќање на предметот на Управниот суд, освен ако одлучи сам да одржи расправа
- Пресуда за преиначување на првостепената пресуда (причини во чл. 80 ст.4)

# МЕРИТОРНО ОДЛУЧУВАЊЕ НА ВТОРОСТЕПЕНИОТ СУД

---

- Кога второстепениот суд постапува по изјавена жалба против пресуда која еднаш била укината и вратена на повторно решавање пред првостепениот суд, постапувајќи по жалбата должен е самиот да ја реши управната работа и со пресуда да ја преиначи првостепената пресуда. (чл. 80 ст.5)



# ВОНРЕДЕН ПРАВЕН ЛЕК

---

- Се предвидува нов основ за вонредниот правен лек – барање за повторување на постапката:
  - ако Европскиот суд за човекови права со правосилна пресуда констатирал повреда на Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи или донел одлука врз основа на еднострана изјава на државата за признавање на повреда на Конвенцијата, странката може да поднесе барање за повторување на постапката во рок од 30 дена од денот кога дознала за основите за повторување, односно во рок од 90 дена од денот на правосилноста на пресудата на Европскиот суд за човекови права, односно од донесување на одлуката на Европскиот суд за човекови права.

# ИЗВРШУВАЊЕ НА СУДСКИ ОДЛУКИ

---

- Кога пресудата поништува одреден акт на тужениот без да ја реши управната работа, тужениот ќе постапи во согласност со изреката на пресудата во рок од 30 дена од денот на доставата на пресудата.
- Доколку тужениот не постапи во согласност со пресудата во рок од 30 дена, ниту го почитува правното мислење и упатството на судот, **судот изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата** на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган.

# ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

---

- Член 91
- Постапките пред Управниот суд и Вишиот управен суд започнати до денот на отпочнувањето на примената на овој закон, според Законот за управните спорови (Службен весник на Република Македонија, бр. 62/06, и 150/10) продолжуваат според законот по кој започнале.
- Против пресуда донесена во управен спор до денот на отпочнувањето на примената на овој закон, може да се изјави жалба согласно овој закон.
- Против правосилна одлука во управен спор донесена до денот на отпочнувањето на примената на овој закон, може да се бара повторување на постапката согласно овој закон.

# ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

---

- Член 92
- Со денот на отпочнувањето на примената на овој закон, престанува да важи Законот за управните спорови (Службен весник на Република Македонија, бр. 62/06 и 150/10).
- Член 93
- Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во "Службен весник на Република Македонија", а ќе отпочне да се применува една година од денот на влегувањето во сила.

# ЗАКЛУЧОЦИ

---

- Решенијата предвидени во новиот ЗУС овозможуваат поефикасно постапување од страна на управното судство, особено имајќи предвид дека се засновани на долготрајното искуство во поглед на предизвиците и потешкотиите на Управниот и Вишиот управен суд, но уште повеќе и граѓанинот.
- Законодавството се усогласува со практиката на Европскиот суд за човекови права при толкувањето на членот 6 од Европската конвенција за човекови права (усна расправа, контрадикторност).
- Управниот спор е така уреден да одговара на неговата природа, особено во поглед на одредбите за тоа кој може да биде тужител и жалител.