



Reform assistance
to Macedonia

Поддршка на реформите
во Македонија



British Embassy
Skopje

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ЗА АДМИНИСТРАТИВНА ПРАВДА

*Анализа на управното судство во Италија, Австрија,
Словенија, Србија, Хрватска и Македонија*

Датум: 31/08/18

С о д р ж и н а

Извршно резиме	5
Вовед	6
Главни наоди	7
Методологија на работа	9
РЕПУБЛИКА ИТАЛИЈА	10
Историски аспекти на управното судство	10
Управен спор	10
Организација на управното судство	11
Избор на судии	13
Странки во управен спор	13
Надлежност на управните судови	14
Поведување на управен спор	14
Доказна постапка	15
Времени мерки	16
Надомест на штета	16
Јавна расправа	16
Пресуда	16
Правни лекови	17
Жалба	17
Ревизија	17
Постапка од трети страни	17
Трошоци на постапката	18
Извршување на одлуките	18
РЕПУБЛИКА АВСТРИЈА	19
Историски аспект на управното судство	19
Управен спор	19
Организација на управното судство	19
Избор на судии	20
Странки во управен спор	21
Надлежност на управните судови	21
Опсег на испитување на управните акти	22
Поведување на управен спор	23
Пресуда	24
Правни лекови	24
Постапка пред Врховниот управен суд	25
Извршување на одлуките	26
РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА	27
Историски аспект на управното судство	27
Управен спор	27
Организациона поставеност на управното судство	28
Поведување на управен спор	30
Времени мерки	31
Модел одлука	31

Тек на постапката	31
Јавна расправа	32
Одлука	32
Правни лекови	33
Жалба	33
Ревизија	33
Повторување на постапка	34
Трошоци на постапката	34
Надомест на штета	34
Извршување на одлуките	34
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	35
Историски аспект на управното судство	35
Управен спор	35
Организација на управното судство	37
Поведување на управен спор	37
Странки на управен спор	38
Времени мерки	38
Тек на постапката	39
Јавна расправа	39
Одлука	40
Правни лекови	40
Барање за преиспитување на судската одлука	40
Повторување на постапка	41
Трошоци на постапката	41
Извршување на одлуките	41
РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА	43
Историски аспект на управното судство	43
Управен спор	43
Организација на управното судство	44
Странки на управен спор	46
Поведување на управен спор	46
Пресуда	47
Правни лекови	48
Жалба	48
Повторување на постапката	48
Барање за вонредно преиспитување на законитоста на правосилна пресуда	49
Оцена на законитоста на општите управни акти	49
Трошоци на постапката	49
Извршување на одлуките	49
Република Македонија	50
Историски аспект на управното судство	50
Управен спор	51
Организација на управното судство	51
Организација на управното судство	52
Систематизација на Управниот суд	52
Систематизација на Вишиот управен суд	53

Систематизација на Врховниот суд.....	53
Странки во управен спор	53
Поведување на управен спор.....	54
Работа на управните судови:.....	54
Времени мерки	55
Одлуки.....	55
Правни лекови	56
Жалба	56
Повторување на постапката.....	57
Трошоци на постапката.....	57
Надомест на штета.....	57
Извршување на одлуките.....	57
Посебни постапки пред Управниот суд.....	58
Барање за заштита на правата и интересите.....	58

Извршно резиме

Компаративната студија на добрите практики за административна правда, е прв продукт од проектот “Improving the efficiency and effectiveness of the administrative justice system in Macedonia”, имплементиран од Центарот за правни истражувања и анализи и Price Water Cooper, а финансиран од The Good Governance Fund (GGF) на Британската амбасада Скопје.

Целта на проектот е да придонесе за зголемување на ефикасноста и ефективноста на административната правда во Македонија.

Целта на оваа анализа е да придонесе кон подобро разбирање на процедурите за решавање на управните спорови и да ги спореди со различните законодавни искуства во анализираните земји. Притоа, крајната цел на анализата е да ги истакне најдобрите практики од анализираните држави што можат да бидат корисен пример за понатамошно унапредување на управно судската заштита во Република Македонија.

Главен фокус на оваа компаративна анализа е да обезбеди увид во реформите во управното судство спроведени во одбрани држави кои имаат сличности во системот на управното судство со Република Македонија. Покрај Република Македонија, анализата ги опфаќа Република Италија и Република Австрија, како и Република Словенија, Република Хрватска и Република Србија. За секоја од овие држави, анализата нуди краток осврт на историската позадина и развој на судските реформи на земјата. Понатаму, анализата на секоја земја навлегува и подлабоко и нуди детален преглед на законските и процедуралните правила за решавањето на управните спорови, институционалната поставеност на управното судство, надлежноста на управните судови, основи за поведување на управен спор и процедури на извршување на одлуките на управните судови. Оваа анализа вклучува статистики и податоци од меѓународни извештаи на Советот на Европа (СЕПЕЈ) и Европската унија (EU Justice Scoreboard). Дополнително истакнатите искуства во случајот на Македонија нудат приказ за моменталниот систем на управно-судска заштита.

Оваа анализа вклучува и наоди кои се релевантни за македонскиот контекст. Наодите произлегуваат од сумираните искуства за секоја земја која е предмет во оваа студија.

В о в е д

Административната правда е еден од задолжителните елементи на секој правосуден систем. Од една страна, важноста на административната правда доаѓа од причина што преку неа се врши надворешна контрола на работата на најмоќниот сегмент во државата, јавната администрација додека од друга страна се обезбедува судска заштита на поединецот од бирократскиот апарат на државата.

Секој човек најмалку неколку десетици пати е странка во управната постапка. Сите животни фази на човекот се поврзани со државната администрација и регулирањето на статусот на поединецот во државата. Поради тоа, управниот спор како надворешен објективен механизам за корекција на работата на јавната администрација е од посебно значење како за поединецот така и за самиот бирократски систем. Ова се должи на тоа што управниот спор не е важен единствено за поединецот, туку пред се е важен за државната администрација, бидејќи е показател за квалитетот на нејзината работа и обезбедува насоки за нејзин понатамошен развој во делот на нејзината практична работа.

Оваа компаративна анализа е резултат на прашањата кои беа идентификувани со функционалната анализа на управното судство која е изготвена во рамките на овој проект. Компаративна анализа има за цел да ги согледа и претстави практичните искуства на неколку држави кои имаат сличности во системот на управното судство со Република Македонија. Токму согледувањето на практичните искуства може да доведе до решенија на проблемите со кои се соочува македонското управно судство имајќи предвид дека најголем дел од овие држави го поминале патот кој Република Македонија го минува во моментот.

Управниот спор без оглед во која држава е регулиран, во суштина претставува оценка на поединечните управни акти односно нивна усогласеност со законите со кои се уредува материјата во рамките на која постапуваат јавните органи. Поради тој факт во рамките на компаративна анализа беа анализирани управно судските системи на 6 држави вклучувајќи ја и Република Македонија. Притоа, при изборот на државите чии системи беа анализирани се водеше грижа дел да бидат од таканаречените „постари“ членки на Европската Унија, дел да бидат од поновите членки и дел да бидат земји кандидати но во исто време да имаат сличности како во системите така и во доктрината на управно-судската заштита. Оттука, покрај Република Македонија, во компаративната анализа се анализирани Република Италија и Република Австрија, како и Република Словенија, Република Хрватска и Република Србија. Анализата беше фокусирана на неколку сегменти на управно судскиот систем кои беа важни за да се анализираат од аспект на понатамошниот развој на управниот спор во Република Македонија, имајќи предвид дека новиот Закон за управните спорови е во постапка на изготвување. Оттука прашањата и начинот на нивното регулирање од страна на различните држави кои се опфатени во оваа анализа, даваат практични решенија за круцијалните прашања за подобрување на управното судство во Република Македонија. На пример, скоро сите држави практикуваат електронска комуникација помеѓу странките и управните судови во сите држави освен во Република Македонија, што значи дека треба да се најде начин на кој електронската комуникација би била повеќе во примена и во македонското управно судство. Исто се однесува и за самата поставеност на управното судство, каде во сите држави освен во Република Хрватска и Република Македонија, второстепена надлежност во управните спорови имаат Врховните судови.

Поради сето погоренаведено, се надеваме дека оваа анализа ќе покрене дискусија во рамките на работните тела во кои се креираат сегашните и идните политики и законските решенија на управното судство на Република Македонија и ќе биде јасен показател во која насока би требало да се движи развојот на управното судство во Република Македонија.

Главни наоди

Компаративната анализа на добрите практики за административната правда нуди преглед на европските законски решенија со кои се уредува управниот спор. На таа основа, може да се извлечат одредени заклучоци кои можат да дадат насока на унапредување на законските решенија и за управното судство во Република Македонија.

- Анализата укажува на различни примери за тоа кој ги поседува капацитетите да се јави како **странка во управниот спор**. Покрај традиционалните практики дека странки на управните спорови се физички и правни лица од една и управни органи од друга страна, постојат примери и кога управните спорови може да се водат помеѓу самите управни органи. Единствено во Република Италија, постои пракса управен спор да може да се поведе и од страна на граѓански организации и тоа оние за кои се занимаваат со прашања за заштита на животната средина и организациите за заштита на правата на потрошувачите. Оваа можност се предвидува и за постапување во второстепена инстанца со редовни и вонредни правни лекови. Управните органи, јавните институции и единиците на локалната самоуправа, организации, можат да бидат носители на права и обврски за кои се решава во управен спор.
- **Организационата поставеност** на управното судство во анализираниите земји е најчесто второстепена. Како првостепени судски инстанции се предвидени посебни управни судови во зависност од внатрешната територијална организација на државите. Така, во Република Италија постојат 21 регионални управни судови за секој од регионите, а во Република Австрија постојат 9 управни судови за секоја од сојузните држави. Во Република Словенија и Република Србија се предвидени посебни судски одделенија на единствениот управен суд додека во Република Хрватска се предвидени првостепени управни судови. Ваквата територијална организација на управните судови се должи на исполнување на принципот на пристап до правдата односно обезбедување блискост на управниот суд кога станува збор за јавни расправи, кои се одржуваат по правило. Практиката покажува дека како второстепени судови за постапување во управни спорови се Врховните судови на државите со посебно уредени надлежности. Во Република Италија и Република Австрија постојат и посебни специјализирани судови кои се надлежни за надзор и контрола врз управните органи кои раковојат со буџетски средства.
- Во сите држави кои се обработени во оваа компаративна анализа е предвидна **електронска комуникација за решавање на управните спорови**. Примерот на Република Италија укажува на можноста целосната комуникација помеѓу странките и судот да биде по електронски пат. Странките имаат можност електронски да ги доставуваат тужбите, целосната документација на одбраната како и сите неопходни материјали заради експедитивно, ефикасно и ефективно водење на управниот спор. Во Република Австрија и Република Хрватска по електронски пат е предвидено доставување на тужба. Сепак, напорите на Европската унија, се во насока на воедначување на оваа пракса преку зголемување на употреба на ИКТ технологиите во судските системи.
- Во делот на **трошоците на постапката**, компаративно гледано постои разлика во законската рамка во државите членки на ЕУ (Италија, Австрија, Словенија) и од регионот (Србија, Хрватска, Македонија). Имено, во Република Италија, Австрија и Словенија трошоците за управниот спорт (адвокатски трошоци, експертски, но не и процесните) се на товар на страната која го изгубила спорот. Во Република Италија предвидена е дискреционо право за судијата да одлучи во која пропорција ќе ги подели трошоците помеѓу странките во спорот. Судските трошоци се пропорционални на вредноста на спорот. Управните судови по прашањето за трошоците во управниот спор ги применуваат одредбите од парничната постапка.
- Управните судови опфатени во анализата по управните спорови одлучуваат со **пресуда** која може да се однесува на тужбеното барање во целост, но и делумно. Словенечкото управно право ја познава модел одлуката како начин за одлучување во управните спорови во случаите кога до судот се поднесени тужби против повеќе од дваесет управни акти во кои правата и обврските се засноваат на иста или слична фактичка и правна основа.
- Мерката **надомест на штета** која странката ја претрпела поради противправното дејствие на управниот орган е предвидена во управното судство на сите земји. Во Република Италија е предвидена надомест на штета за странката која настанала и по правосилноста на пресудата, а во второстепена постапка може да се поднесе барање за надомест на штета која настанала и за време на одлучувањето по обжалената пресуда. Во анализираниите земји, правилата за надомест на штета се согласно правилата на парничната постапка.
- Во анализата е утврдено дека **постапките за извршување на одлуките** на управните судови се регулирани со правилата на општата управна постапка. Како мерки за извршувањето на пресудите, управните судови може да издаваат наредби за постапување на управните органи, спорните управни акти да ги прогласи ништовни, . Карактеристичен е примерот на Република Италија, каде што управниот суд има сопствени овластувања и може да назначи *officer ad acta* кој е надлежен да дејствува во име на управниот орган и да

обезбеди извршување на пресудата. Анализата покажува дека во Република Италија, Република Словенија и Република Хрватска постојат правила за изрекување на парична казна за штета настаната по неизвршувањето на пресудата.

- Сите судови освен управните судови од Република Македонија имаат воспоставено конзистентен систем на креирање и споделување на воедначена судска пракса која е еден од инструментите за обезбедување на правната сигурност и правната предвидливост во спроведувањето на административната правда.
- Во сите анализирани држави, Законите за граѓанска постапка имаа супсидијарна примена во постапката по управен спор со многу ограничена и јасно дефинирана примена.

Методологија на работа

Основниот метод којшто се користеше при подготовката на оваа компаративна анализа е методот на анализа и синтеза. Овој пристап се наметна поради потребата за спроведување на истражување и анализа на правната регулатива во однос на управно-судската заштита во 6 избрани земји од соседството и ЕУ, вклучувајќи ја и Македонија, и притоа да ги опишат специфичните искуства на државите при спроведувањето на реформите на управно-судскиот систем.

При селекцијата на 6-те држави беше користена компаративна анализа на процесот на решавање на управните спорови во земјите членки на ЕУ (Република Италија, Република Австрија, Република Словенија и Република Хрватска) како и од земјите од соседството (Република Србија). Овој метод придонесе за поширока перспектива и поблизок увид во управно-судските реформи иницирани како резултат на специфичните потреби и развојот во земјите, а исто така нуди информации за предностите, слабостите и пречките со кои различните држави се соочиле при планирањето и евалуацијата на реформите. Анализата за Република Македонија, главниот фокус го става на анализирање на работата на Управниот и Вишиот управен суд во Република Македонија од нивното основање до денес. Со цел да се обезбеди детален и сеопфатен увид во моменталната ситуација, беа одржани бројни состаноци и фокус групи со клучните претставници на разни судски и државни институции, со цел да се испита текот на работата и прогресот на управните судови во државата.

За презентирање на историскиот приказ на процесот на реформите во управното судство во селектираните држави, беше користен историски метод, притоа претставувајќи ги сите поважни настани и активности кои се случиле за време на процесот.

РЕПУБЛИКА ИТАЛИЈА

Историски аспекти на управното судство

Темелите на управното судство во Република Италија се поставени во втората половина на 19 век со почетокот на самото обединување на италијанската нација. Во 1865 и 1889 година се донесени првите фундаментални закони кои ги уредувале инстанците, надлежноста и телата на управното судство. Со оглед на долгата историја, процесот на обезбедување на административна правда претрпел многу промени и бил под различни политички влијанија за денес да може да се каже дека е производ на прогресивна „стратификација“.¹

Основата за обезбедување на административната правда потекнува од Уставот на Република Италија² од 1947 година во кој во членот 103 е наведено дека „Државниот совет како и другите тела на управното судство имаат надлежност да ги заштитат легитимните интереси на граѓаните пред управните органи, а во извесни ситуации предвидени со закон и личните права.“ Самиот член води до заклучокот дека Италија има усвоено двоен систем на надлежност според кој основните судови се надлежни за заштита на личните права, додека заштитата на легитимните интереси мора да се бара пред управните судови. Поделбата на надлежности може да се постави и обратно – легитимните интереси се заштитени од управните судови, додека личните права, пак, од основните; освен ако законот експлицитно не предвиди надлежност на управните судови за заштита на лично право.

Недостатокот на конзистентност и усогласеност на правилата кои ја обликуваа судската заштита во управните спорови беше надминат со донесување на Кодексот за управни спорови во 2010 година.³ Основните принципи кои се содржани во Кодексот се однесуваат на процесните правила и времетраењето на постапувањето во управниот спор, а истите се усогласени со праксата на повисоките судови во Италија, како што се Уставниот и Касациониот суд, како и со праксата на Европскиот суд на правдата на ЕУ.

Кодексот е втемелен во неколку клучни принципи – меѓу кои принципот на ефективност кој гарантира целосна и сеопфатна судска заштита во согласност со Уставот на Италија и правото на ЕУ; правото на фер постапка, особено во делот на принципот на еднаквост на оружјата и други права; обврска за соработка помеѓу судот и странките во насока на разумно времетраење на постапките; обврска актите на судот да вклучуваат образложение каде ќе бидат дадени аргументите кои стојат зад одлуката; принципот на иновативност, кој ја нагласува потребата за концизност и јасност на актите и други.⁴ Новиот Кодекс, иако модернизирани, е во тесна заемна врска со Кодексот за граѓанска постапка од кој ги презема специфичните одредби за уредување на судската постапка, која во голема мерка ја следи природата на решавање на граѓанските и трговските спорови.⁵

Управен спор

Иако Кодексот не дефинира прецизно што подразбира под поимот „управен спор“, во делот на надлежност истакнува дека управен спор може да се јави поради судир на легитимни интереси и во одредени случаи предвидени со закон, интереси кои ги засегаат личните права, а потекнуваат од извршувањето односно неизвршувањето на управна обврска поврзана со некоја мерка, акт, договор или дејствие, но и индиректно поврзано со дејствие извршено од страна на управните органи.⁶ Кодексот истакнува дека политичките акти и мерките кои потекнуваат од работата на извршната власт не можат да бидат оспорени.

¹ SILVESTRI, Elisabetta., Administrative justice in Italy, Brics Law Journal, Volume III, Issue 2, 2016, стр.68;

² F. Patroni Griffi, Una giustizia amministrativa in perenne trasformazione: profili storico-evolutivi e prospettive, Rivista trimestrale di diritto e procedura civile 115–142, at 117 (2016).

³ SILVESTRI, Elisabetta., Administrative justice in Italy, Brics Law Journal, Volume III, Issue 2, 2016, стр.68;

⁴ M. Sanino, Le impugnazioni nel processo amministrativo (Giappichelli Editore, 2012); R. Dipace, L'annullamento tra tradizione e innovazione: la problematica flessibilità dei poteri del giudice amministrativo, Diritto processuale amministrativo 1273–1397 (2012);

⁵ Според толкувањето на статутарниот инструмент на Кодексот за управни спорови, изворот на фундаменталните принципи со кои се регулира управниот спор се втемелени во Кодексот за граѓанска постапка, што укажува дека и покрај автономноста на Кодексот за управни спорови, сепак мора да постои усогласеност на принципите, освен во специфични ситуации кога управниот спор помеѓу странка и државен субјект подразбира отстапка од таквите принципи.

⁶ Значајно е да се истакне дека ваквиот систем на заштита на легитимни права/интереси е карактеристичен за Италија. Дилемите околу двојниот систем на надлежност помеѓу управните и основните судови полесно се разбираат доколку се нагласи дека не секогаш кога јавен орган е странка во спорот, надлежен за одлучување ќе биде управен суд. Наместо тоа, надлежноста се определува врз основа на содржината на барањето на тужителот, како што потврдува и италијанскиот Уставен суд.

Традиционално, под терминот „управа“ се подразбираат државни или регионални управни органи и јавни институции. Под влијание на европското право, овој концепт се проширува и на вршењето на јавни обврски од приватни субјекти, односно јавно-приватни претпријатија.

Постојат неколку видови на акти кои можат да бидат предмет на управен спор:

- овластувања и слични акти (на пример договорни акти меѓу јавни институции и физички или приватни лица);
- општи акти (кадешто предметот не е конкретизиран);
- одлуки кои потекнуваат од овластувањата на администрацијата;
- советодавни одлуки (мислења);
- надзорни одлуки.

Како предмет на управниот спор може да се јават и управните мерки.

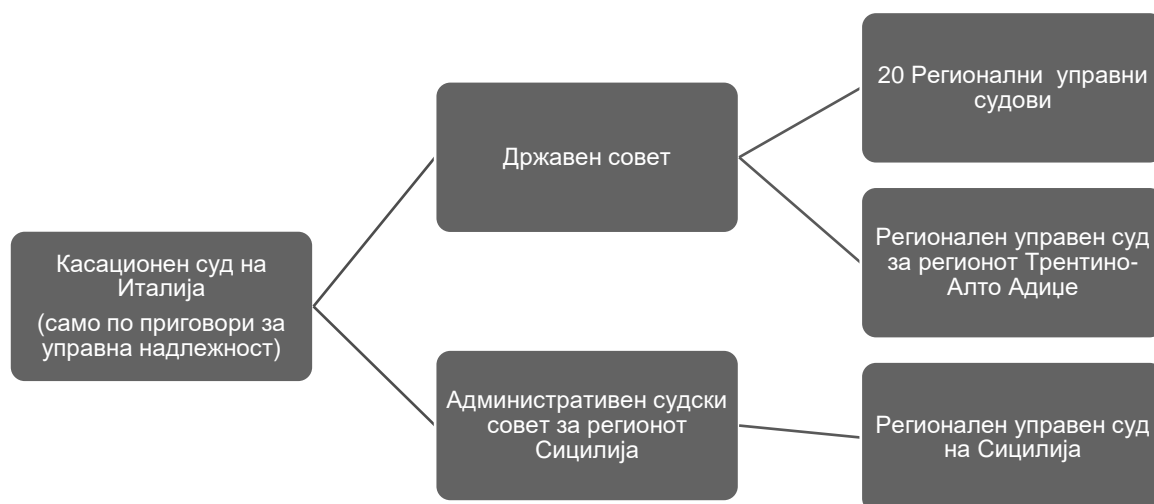
Организација на управното судство

Надлежност за постапување во управни спорови имаат регионалните управни судови и Државниот совет. Уставните правила ја дефинираат институционалната поставеност за судска заштита во управните спорови. Во членот 103 е потенцирно основањето на управните судови, особено на Државниот совет, но и други тела на судската администрација. Регионалните управни судови, како институции од прва инстанца се формирани во 21 град во секој регион на Италија, вклучувајќи го и регионот на Сицилија. Одлучувањето е во состав од три судии, од кои еден е претседател. Покрај тоа, во Италија е формиран и Регионален суд за управни спорови за автономниот регион Трентино-Алто Адиџе (кој функционира според специјален статут и процедура). За регионот на Сицилија надлежен е Административниот судски совет кој одлучува во жалбени постапки за одлуките донесени од Регионалниот управен суд во Сицилија.

Државниот совет е правосудно тело со судски и советодавни надлежности. Државниот совет е првично воспоставен со законот од 1889 година со седиште во Рим и претставувал суд од прва инстанца за управни спорови со вклучена советодавна надлежност. Во 1971 година со формирањето на регионалните управни судови, тој се променил во суд од втора инстанца, како суд кој решава во второстепена постапка по одлуките на регионалните судови. Судот одлучува за спорот со пресуда, додека за процесните прашања со решение. Одлуките судот ги донесува со мнозинство гласови на судиите во судскиот совет. Иако на некој начин Државниот совет има улога на виш управен суд, тој сепак не се смета за врховен во апсолутна смисла. Според член 111 став 8 од Уставот, на Касациониот суд, кој е последната жалбена инстанца за граѓанските и кривичните постапки, му е доделена надлежност да ги решава управните спорови кои потекнуваат од судирот на надлежности на основните и управните судови. Државниот совет во рамки на своите советодавни обврски, подразбира давање на мислења по правни прашања. Овие мислења можат да се однесуваат на нормативни одлуки на државата (регулативи), жалби кои постојат како алтернативи на класичната судска жалба (како на пример жалба по исклучок пред Претседателот на Републиката).

Уставот на Италија во член 103 предвидува и формирање на Суд за финансиска ревизија кој има ист состав и надлежност како и Државниот совет. Судот функционира како управен суд со фокус на надзор и контрола врз јавните финансии во случаите определени со закон. Судот за финансиска ревизија врши превентивна контрола врз законитоста на владините мерки, како и *ex post* ревизија врз субјектите надлежни да раководаат со државниот буџет.⁷

⁷ SILVESTRI, Elisabetta., Administrative justice in Italy, Brics Law Journal, Volume III, Issue 2, 2016, стр.68;



Државниот буџет определен за Италија за сите судови во 2016 година изнесувал 2 971 094 830 евра, односно 49 евра по глава на жител споредбено со просечното ниво на ЕУ со 63,8 евра по глава на жител.⁸

Достапните статистички податоци за бројот на решени предмети во регионалните управни судови во Италија, иако од 2009 година, укажуваат на голем број на решени предмети на годишно ниво. Во 2009 година во регионалните управни судови започнати се 55.073 управни спорови, а до крајот на годината биле решени 96.868 предмети, од кои голем дел се префрлени од претходната година. Во Италија се водат и голем број на постапки пред Судот за финансиска ревизија за надомест на штета нанесена на државата од страна на управниот орган или државните службеници. Во 2009, пред Судот се воделе 1.438 управни спорови, од кои во 1.083, или 73% од случаите, била утврдена повреда од државата.⁹

Преглед на движење на предмети во управните судови (2010-2016)

	2010	2012	2014	2015	2016
Степен на решавање на управни спорови во регионалните управни судови ¹⁰	316%	280%	156%	140%	155%
Времетраење на постапката во Регионалните управни судови (во денови) ¹¹	1037	886	984	1008	925
Број на предмети во регионалните управни судови (по глава на жител) ¹²	509.246	348.896	267.247	240.000	180.000
Времетраење на постапката во Државниот совет (во денови) ¹³				830	950

⁸ European commission for the efficiency of justice „Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2010-2012-2013- 2014-2015-2016”, Strasbourg 2018. Online Available: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20180404_-_eu_scoreboard_-_country_fiches.pdf (2018), pag.430

⁹ Istat dataset; Accounting and administrative justice survey 2006-2009; Повеќе на: <https://www.istat.it/en/archivio/65830>;

¹⁰ European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies no.23, <http://www.astrid-online.it/static/upload/cepe/cepej-study-23-report-en-web.pdf>

¹¹ Ibid стр. 45;

¹² EU Justice Score Board 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf

¹³ Ibid стр.112;

Во однос на перформансите во решавањето на управните спорови, Италија се соочува со голем обем на работа. Според податоците достапни за Италија, степенот на решени предмети е значително поголем од 100%, но времетраењето на постапката е помеѓу 2, 7 и 3, 8 години. Ако степенот на решавање на управните спорови е помал од 100%, тоа значи дека судовите решаваат помалку случаи од приливот на нови случаи. Во Италија е забележан опаѓачки тренд во степенот на решавање на управни спорови, и тоа од 316% во 2010 до 155% во 2016 година. И покрај намалениот број на предмети, управните судови ги решаваат управните спорови во ист временски период. Во 2014 година, најдолгото времетраење на управниот спор било 984 дена, и тоа за над 200.000 предмети. Според овие параметри, иако споровите траат предолго, Италија сепак се издвојува како позитивен пример во поглед на ефикасноста на управното судство и неговите перформанси. За периодот од 2010 до 2014, Италија бележи пад за 24% за прилив на нови предмети, но и 23% во однос на ефикасноста во решавањето на заостанати предмети.¹⁴

Според извештајот на Европската комисија за ефикасност на правосудство при Советот на Европа, Италија е оценета со 2, 3 во поглед на употребата и опременоста со капацитети за ИТ технологии. Основата на оценувањето е нивото на управување со ИТ технологија, законска рамка за и снабденост со опрема.¹⁵

Избор на судии

Процесот на назначување на управен судија започнува со полагање на испити од втор степен, кои судиите со доволен судски стаж можат да го полагаат. Судиите не се делат на различни категории во зависност од видот на постапката. Испитот за прием како управен судија од прв степен е всушност испит од втор степен, кој може да го полагаат основните судии, правници и државни службеници, под услов да ги исполнуваат условите предвидени со закон за правосудството за нивната соодветна категорија.

Приемот во Државниот совет зависи од работното искуство во регионалните судови (50%), назначување од Владата (25%) или испитот за директен прием (25%), кој е ограничен на основни судии, судии во судовите за јавни финансии, судии во регионалните судови, државни правобранители и виши службеници (работното искуство секогаш е критериум).

Судиите на регионалните судови можат да ја унапредат својата кариера преку успешно полагање на испит за директен прием во Државниот совет. Испитот можат да го полагаат откако ќе исполнат една година на должност во регионалните судови. Овој испит може да го полагаат само управните судии. Според последните достапни податоци за Италија, во 2009 година имало 564 управни судии, од кои 141 во Државниот совет и 423 во регионалните управни судови.¹⁶

Странки во управен спор

Странки на управниот спор според италијанското законодавство се физички или правни лица на кои им е повредено некое лично право или легитимен интерес како тужители, и управниот орган чиј акт или дејствие ја извршило повредата како тужител. Како странки во управниот спор може да се јават и граѓански организации и тоа оние кои се занимаваат со прашања за заштита на животната средина и организациите за заштита на правата на потрошувачите. Управен спор може да се води и меѓу два управни органи.¹⁷

Управните органи можат да бидат повикани како странки во управен спор кога тужителот (физичко или правно лице), тврди дека некој управен акт ги нарушил неговите лични права и/или легитимни интереси. Судот донесува потврдна одлука доколку утврди дека управниот акт навистина ги прекршил правата на тужителот.

¹⁴ European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies no.23, <http://www.astrid-online.it/static/upload/cepe/cepej-study-23-report-en-web.pdf>

¹⁵ European judicial systems Efficiency and quality of justice, Thematic report: Use of information technology in European courts CEPEJ STUDIES No. 24 <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229> 2014-2016

¹⁶ Administrative Justice in Europe: Report for Italy, 2009

¹⁷ SILVESTRI, Elisabetta., Administrative justice in Italy, Brics Law Journal, Volume III, Issue 2, 2016, стр.72;

Надлежност на управните судови

Според Кодексот за управни спорови, управните судови при решавањето на управните спорови располагаат со три видови на надлежности: општа надлежност за оценување на законитоста на управните акти, ексклузивна и мериторна надлежност. Ваквиот пристап на судска заштита го обезбедува принципот на ефективност пред управните судови на тој начин што се предвидени сите форми на заштита кои потекнуваат од повредата на легитимните интереси и личните права.

Управните судови имаат општа надлежност за оценување на законитоста на управните акти во случаите кога управните спорови потекнуваат од акти, мерки или пропусти од страна на управните органи, вклучително и надомест на штета од повреда на легитимните интереси и други економски права. Во рамките на оваа надлежност не спаѓаат „политичките акти“ на Владата. Доколку управниот акт се прогласи за незаконит, истиот станува ништовен.

Таканаречената „ексклузивна“ надлежност, се јавува само во точно одредени околности предвидени со Кодексот и се однесува на личните права на индивидуата. Во оваа ситуација, таквиот случај се исклучува од надлежноста на основните судови. Според член 133 од Кодексот, ексклузивната надлежност им припаѓа на управните судови во случаите кога управните спорови се поврзани со: барање за оштета како резултат на намерно или небрежно дејствие да се запазат рокови поврзани со текот на управната спор; формирање, заклучок и извршување на дополнителни спогодби за примена на управни мерки и спогодби помеѓу управните органи; исплата на компензации кои потекнуваат од укинување на некоја уп мерка; повреда на правото за пристап до административни документи и прекршување на обврските за управна транспарентност; спорови кои потекнуваат од работни односи регулирани со јавното право; спорови поврзани со експропријација на добра од јавен интерес и сл.¹⁸

Во исклучителни околности, судот може и да ја разгледува содржината/суштината на управните акти, во којшто случај содржината на таквиот акт може да ја преиначи со сопствената одлука. Во вакви случаи, управните судови одлучуваат со полна надлежност. Регионалните управни судови имаат мериторна надлежност за решавање на управните спорови во случаите кога станува збор за примена на извршни судски одлуки или *res judicata* во постапки определени со закон. Таквите дејствија можат да потекнуваат од управни акти поврзани со изборен процес, финансиски импликации кои потекнуваат од оспорување на надлежноста на управните судови, вклучително и оние кои потекнуваат од независни управни тела, како и спорови околу територијална надлежност.¹⁹

Недостатокот на надлежност може да биде покрената по службена должност пред регионалните управни судови. Доколку управниот суд оцени дека не е надлежен за решавање на управниот спор, и доколку е применливо тој има обврска да го наведе националниот суд кој би бил надлежен за решавање.

Поведување на управен спор

Физичките и правните лица може да поднесат тужба пред управните судови во рок од 60 дена откако страните дознале за постоењето на спорниот управен акт. Решавањето на управниот спор во Италија, во голема мера ја отсликува постапката пред основните судови во граѓанските и трговските спорови, односно е регулирана со процесните одредби на Граѓанскиот кодекс. Иако делат заеднички принципи, некои особености на управниот спор зависат од тоа што во тужбата не мора да се истакнат околностите во кои настанала повредата, со оглед на тоа дека неговото барање против тужениот јавен субјект се заснова на поништување на управниот акт кој ги повредил неговите легитимни интереси.

Управниот спор се поведува со тужба или друго правно средство, доколку тоа е предвидено со закон. Тужбата треба да ги содржи сите елементи како од граѓанската постапка, а посебно е истакната важноста повредата да биде јасно елаборирана. Кога бараната мерка од управниот суд е поништување на противправниот управен акт, или осуда, Кодексот за граѓанска постапка предвидува дека Судот ќе биде тој што ќе го извести тужениот-јавен субјект за започнатата постапка во рок од 30 дена.

¹⁸ Art.133 Matters of exclusive jurisdiction, Final Regulations, Book V, Code of administrative trails (2010);

¹⁹ Art.134 Matters of jurisdiction extended to merits, Final Regulations, Book V, Code of administrative trails (2010);

Управниот спор започнува во рок од 60 дена откако сите страни ќе добијат известување. Дозволеноста на тужбата се испитува во претходна постапка и во оваа фаза може да биде отфрлена со одлука која ја донесува советот или претседателот на советот, односно назначен судија поединец доколку не ги исполнува законските претпоставки за постапување по неа.

Доколку се одлучи да се постапува по тужбата, истата се испраќа на одговор до тужениот и другите учесници доколку ги има во постапката. Тужениот орган мора во утврдениот рок од страна на судот, да ги достави списите од предметот за целите на постапката. Доколку органот и по повторното повикување да ги достави списите не постапи, судот може да ги побара по службена должност.

Со декрет од Претседателот на Советот на министри, во Кодексот во чл. 13 Глава II се предвидува и можноста управниот спор да се решава по електронски пат. Странките имаат можност електронски да доставуваат тужби, документација за одбраната како и сите останати материјали кои се неопходни за постапката.²⁰ Во Италија е забележана зголемена пракса на користење на електронска комуникација, меѓу самите судски органи, управни органи, нотари, адвокати, како и со физички и правни лица.²¹

При одлучувањето во управниот спор, управниот судија ги има следните овластувања:

а) задолжително да утврди да се стори нешто или да се воздржи од сторување утврдено со чл. 29 од Кодексот;

б) кондемпнаторна мерка, кое може да биде самостојно или пропратено со друга мерка. Во овој случај постои право да се побара оштета во рок од 120 дена од настанувањето на околностите или од моментот кога барателот дознал за одредбата. Во случај кога управниот орган намерно или од небрежност го пречекорува рокот за одлучување, рокот од 120 дена не започнува да тече додека трае неисполнувањето на обврската на управниот орган. Како што е предвидено во Кодексот во чл.30, во случаите кога е предложено поништување, барањето за оштета може да се формулира во рамките на самата постапка, или во рок од 120 дена од правосилната пресуда;

в) мерка утврдување на обврската за управата да одговори, во времетраење додека трае неисполнувањето, до една година по завршувањето на постапката. Во случаи на ограничена активност или кога не постои понатамошна дискреција, судијата може да донесе одлука со полна јурисдикција одлука во самиот суд чл. 31 од Кодексот;

г) мерка насочена кон утврдување на ништовност предвидена во чл. 31 од Кодексот.

Управниот спор се решава во постапка која започнува со воведна фаза, проследена со фаза на приложување на докази. Доказите, вклучително и испитувањата на сведоци или експерти, се документирани.

Доказна постапка

Во управните спорови во Италија не постои посебна предистражна фаза на прибавување на докази, ниту пак има посебен судија кој се занимава со тоа прашање. Во таа смисла, процесот на прибавување на доказите е пооттежната за странката-тужител, бидејќи истите се најчесто во рацете на тужениот-управен орган. Според тоа, општото правило кое вели дека товарот на докажување лежи на странките во спорот, односно *principio dispositivo* се олеснува со *principio acquisitivo*, според кој судот, дури и по своја волја, може да му нареди на управниот орган да му ги достави сите документи или други извори релевантни за одлуката по случајот кои ги поседува управниот орган. Кодексот во чл. 63 ст. 2 предвидува овластување за судот да вклучи и трети страни да достават докази кои тој смета дека се од важност за управниот спор.

Кодексот во делот за надлежноста за легитимност ја воведува и можноста за усни изјави да се сметаат за докази, иако единствено на барање на странката и сепак во пишана форма. Судската практика развила правило според кое вербалните изјави стануваат допуштени кога истите се од клучно значење за донесување на одлука, и тоа единствено кога таквите докази се „надворешни“, односно се однесуваат на факти кои не се присутни во документарните докази. Ова се поклопува со принципот на неопходност од чл. 63 од Кодексот за управни спорови, кој важи за сите видови на докази.

²⁰ Art. 13, Appendix II, 13. Electronic trial; Code of Administrative trails;

²¹ European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies no.23, <http://www.astrid-online.it/static/upload/cepe/cepej-study-23-report-en-web.pdf>

Времени мерки

Управните судови можат да изречат временни мерки: тие се особено важни и популарни. Одлуките со кои се изрекуваат временни мерки мора јасно да ги содржат околностите и причините за нивното изрекување. Всушност, должината на управниот спор може да биде таква што, во отсуство на временна мерка, конечната одлука, иако е во полза на тужениот, нема да му биде од корист. Причината најчесто би лежела во фактот што иако актот кој се оспорува во управниот спор не е правосилен, тој е извршен. Имено, тужениот орган може да го изврши иако спорот пред управното судство сè уште трае.

Надомест на штета

Со реформите во одлучувањето по управните спорови од 1998 и 2009 година, управните судии можат да донесат одлука со која ќе го задолжат управниот орган да ја надомести штетата која странката ја претрпела поради некое негово противправно дејствие. Во споровите кои произлегуваат од акти кои регулираат цесија на државен имот, јавни услуги, урбано планирање и градење, јавни постапки за доделување концесии за јавна услуга и набавки, управните судии имаат ексклузивна надлежност и имаат право да го поништат секој противправен акт на управниот орган.

Судот има можност да нареди исплата на надомест за странките за штета која е настаната по правосилноста на пресудата, како и за надомести за штета настаната со неисполнувањето (целосно или делумно) на пресудата. Мерката се предлага и без претходно формално известување, со барање пренесено до јавната управа и сите други странки на конечната пресуда или со барање за придржување кон пресудата.

Во второстепената постапка, може да се бара само надомест на штета која настана за време на одлучувањето за обжалената пресуда.

Јавна расправа

Решавањето на управниот спор се закажува во рок од 60 дена откако двете страни на спорот ги добиле известувањата за започнување на постапката. Постапката е отворена за јавноста. Јавната расправа ја води претседателот на советот кој одлучува во управниот спор на општа седница.

Пресуда

Пресудата во првостепената постапка заеднички ја носат тројца судии. Карактеристично за структурата на пресудите е што посебно е потенцирано да бидат детално аргументирани. Со последните реформи од 2010, управните судии во своите пресуди можат да се повикаат на судската пракса од националното, но и првото на ЕУ. Пресудите донесени од регионалните управни судови, можат да бидат предмет на жалба пред Државниот совет. Жалба против одлуките на Државниот совет може да се поведе пред Касациониот суд, но единствено поради ненадлежност. Кодексот овозможува и други жалбени форми, познати како „отповикување“ (revocazione) и „приговори од трети страни“ (“opposizione di terzo”).

Структурата на пресудата е пропишана во Кодексот. Покрај вообичаените технички аспекти, јасно е нагласен принципот на јасност во диспозитивот, односно наведувањето на фактите и утврдувањето на повредата на правото. Пресудата мора да биде донесена во рок од 45 дена од завршувањето на управниот спор. Дејството на пресудата има ретроактивен ефект и во одредени случаи, судијата може да го одреди периодот на важење на пресудата.

Доколку судот го прифати барањето на странката која го започнала спорот, судот може:

- Да ја поништи целата или дел од оспорената мерка;
- Да и наложи на управата, која пропуштила да постапи, да ги обезбеди потребните документи во временски рок;
- Да наложи исплата на сума пари, како надомест на штета.
- Да усвои нов акт, или да го менува или преиначи оној кој се оспорува;

- Да примени соодветни мерки за да се обезбеди спроведување на пресудата.

Правни лекови

Жалба

Право на жалба како редовен правен лек имаат страните кои учествувале во управниот спор пред регионалните управни судови. Жалбата се поднесува до Државниот совет. Правните лекови се поднесуваат до секретаријатот на судот во рок од 30 дена од известувањето за донесената пресуда. Известувањето за поднесена жалба против пресуда мора да биде доставено до сите странки на постапката. Доколку жалбата е допуштена, судот закажува јавна расправа.

Судот по службена должност ја отфрла жалбата кога:

Ќе утврди задоцнување во известувањето или депонирањето на известувањето;

Ќе утврди дека постои недостаток на интерес од странките во спорот, или има други причини кои го попречуваат донесувањето на одлуката;

Кога главната расправа во управниот спор не била завршена во предвидениот законски рок.

Во одредени ситуации, Државниот совет на барање од некоја од странките може да го преиспита извршувањето на пресудата и да нареди мерки за претпазливост чија примена би го суспендирала извршувањето на пресудата. Доколку Државниот совет утврди дека обжалената пресуда не е во согласност со судската пракса, претседателот на Советот може *ex officio* да свика расправа каде ќе се преиспитуваат околностите на случајот. Во такви ситуации, обжалената пресуда е вратена на повторно одлучување, а во согласност со чл. 111 од Кодексот, Советот може и самиот да одлучува во полна надлежност.

Во случаите кога жалбата е поднесена до Државниот совет, не може да разгледуваат прашања што не биле покренати пред регионалниот управен суд, ниту по службена должност да бара докази. Исклучок постои кога Советот во одлучувањето за обжалената пресуда ќе утврди дека се неопходни за законито одлучување во управниот спор, но само доколку страната докаже дека не била во можност да ги прибави во текот на првостепената постапка. Советот го упатува случајот на судот од прва инстанца единствено доколку во постапката не биле изведувани нови докази, доколку правото на одбрана на некоја од странките било прекршено, или ја прогласува пресудата за ништовна, ја преиначува или утврдува ненадлежност, или утврдува недостаток на овластувања во делот на укинување или поништување на пресудата. Во вакви случаи, управниот спор се враќа на повторно решавање пред регионалниот управен суд во период од 90 дена.

Кодексот предвидува и трета инстанца за поднесување на правен лек против одлуките донесени од Државниот совет и тоа пред највисоката судска инстанца во Италија - Касациониот суд и тоа само за случаите за испитување на надлежност. Во случаи на исклучителна тежина и итност, Државниот совет може да го одложи извршувањето на спорната пресуда и да назначи соодветни мерки на претпазливост.

Вонредната жалба до претседателот на Републиката е дозволена само за спорови за управната надлежност.

Ревизија

Ревизијата како вонреден правен лек е предвидена само во точно определени околности предвидени со Кодексот. Пресудите на регионалните управни судови и Државниот совет може да бидат испитувани во случаите предвидени со Кодексот за граѓанска постапка во чл. 395 и чл. 396. Кодексот предвидува можност странките да побараат ревизија на пресудата од управен спор и пред првостепениот суд. Во случаите кога барањето за ревизија е упатено до Државниот совет, против одлуките на регионалните управни судови може да се побара укинување на пресудата само доколку не се исполнети условите за поднесување на жалба. Против пресудата за укинување се дозволени истите правни лекови, како и за самата пресуда која се укинува. Пресудата со која е утврдено укинување не може самата да биде предмет на укинување.

Постапка од трети страни

Кодексот предвидува можност и за трети страни да поднесат приговор против пресуда на регионалните управни судови или Државниот совет за која се смета дека ги нарушила нивните права и интереси. Приговорот е дозволен

и против правосилна одлука. Во вакви случаи, третата страна мора да ја докаже повредата која и е нанесена со управниот акт.

Трошоци на постапката

Трошоците за постапката (адвокатски трошоци, експертски, но не и процесни) се на товар на страната која го изгубила спорот. Судијата во вакви случаи има дискреционо право да одлучи и да ги подели трошоците помеѓу страните во спорот. Судските трошоци се пропорционални на вредноста на спорот. Управните судови по прашањето за трошоците во управниот спор ги применува одредбите од Кодексот за граѓанска постапка. Во секој случај, судот може по службена должност да нареди на странката која го изгубила спорот одреден надомест во полза на другата страна, во износ не поголем двојно од вредноста на настанатите трошоци.

Извршување на одлуките

Кодексот предвидува посебни постапки за извршување на пресуди кои управните органи не ги испочитувале (*giudizio di ottemperanza*). Основната карактеристика на оваа постапка е овластувањето на судот да ја замени својата пресуда со самото дејство кое се очекувало од управниот орган, или, алтернативно, да назначи „*officer ad acta*“ надлежен да дејствува во име на управниот орган. Овој претставник исто така има сопствени овластувања. Ова е еден од ретките случаи кадешто управниот судија има и сопствени овластувања.

Во случај на прифаќање на барањето, судот:

- Наредува придржување, пропишувајќи ги средствата, вклучително и преку определување на содржината на управната одлука или извршување на истата на местото на јавната управа;
- Ги прогласува за ништовни сите акти кои ја прекршуваат или заобиколуваат правосилноста;
- Назначува, таму кадешто е тоа потребно, *ad acta* офицер;
- Освен во случај кога е тоа очигледно неправичен, и кога не постојат други пречки, на барање на една од страните ја определува сумата која треба да ја исплати тужениот за секое прекршување или одложување во спроведувањето на пресудата. Оваа одлука е извршна. Рокот за исплаќањето на казната во првата пресуда започнува да тече од датумот на известување за наредената исплата во пресудата за придржување.

Одлуките на управните судови се задолжителни за управните органи и другите засегнати страни. Судот може да назначи *ad acta* офицер за извршување на:

Конечните пресуди на управните судови;

Извршните пресуди и други мерки за извршување донесени од управните судови;

Конечните пресуди и други мерки изречени од основните судови со цел да се постигне придржување со обврската на управните органи да ја почитуваат пресудата;

Конечните пресуди и мерки за кои не е предвиден правен лек со цел да се постигне исполнување на обврската на управниот орган да ја почитува одлуката;

Со барањето се депонираат копии верни на оригиналот од мерката кон која се бара придржување со доказ за нејзината правосилност. Судот за ова одлучува со решение.

РЕПУБЛИКА АВСТРИЈА

Историски аспект на управното судство

Судската контрола на управните одлуки потекнува уште од 19 век. Првиот Врховен управен суд бил формиран во 1876 година со Уставот на Австрија од декември 1867 година. Овој суд дал голем придонес во развојот на правниот систем во Австрија, создавајќи фундаментални принципи за примената на процесното управно право.

Во периодот што ќе следува, Врховниот управен суд ќе подлежи на повеќе промени се до 1945 година кога со прогласувањето на независност на Австрија ќе се преземат и активности за заживување на Врховниот управен суд кој официјално ќе започне со работа на 7 Декември 1945 година. Законот со кој се уредува овој суд до сега подлежел на повеќе измени меѓутоа автентичноста на текстот во голем дел е зачувана и се применува и денес.

Управен спор

Владеењето на правото како водечки принцип во правниот систем на Австрија им налага на управните органи да постапуваат согласно закон. Во таа смисла, односот помеѓу управните органи и законот, а во насока на заштита на лични права, се следи преку контролата на законитоста на управните акти и дејствија.

Управните органи во рамките на својот делокруг може да издаваат акти со кои се извршуваат јавни овластувања и акти со кои се регулираат активности на приватниот сектор. Притоа само управата во остварувањето на своите јавни овластувања е предмет на судска контрола пред управните судови. Контролата врз активностите на управата во приватниот сектор (ситуациите кога управата стапува во правниот сообраќај како рамноправна странка со останатите субјекти од приватниот сектор) е во надлежност на основните судови.

Одлуките со кои се извршува директна управна надлежност како и недонесувањето на таква одлука при надлежност да се донесе истата, може да се оспоруваат пред еден од единаесетте управни судови. Во зависност од тоа кој вид на власт (Федерална или државна) го спроведува законот, надлежни се или федералните судови или судовите на сојузните држави, со тоа што сите судови се еднакви во моќта и не може еден управен суд да ги преиспитува одлуката на друг управен суд.

Тужба против управните акти може да се поднесе во рок од четири недели од денот кога тужителот бил запознаен со управниот акт, освен за специфични правни работи каде овој рок може да изнесува и пократко време на пр. две недели за предметите поврзани со правото на азил.²²

Организација на управното судство

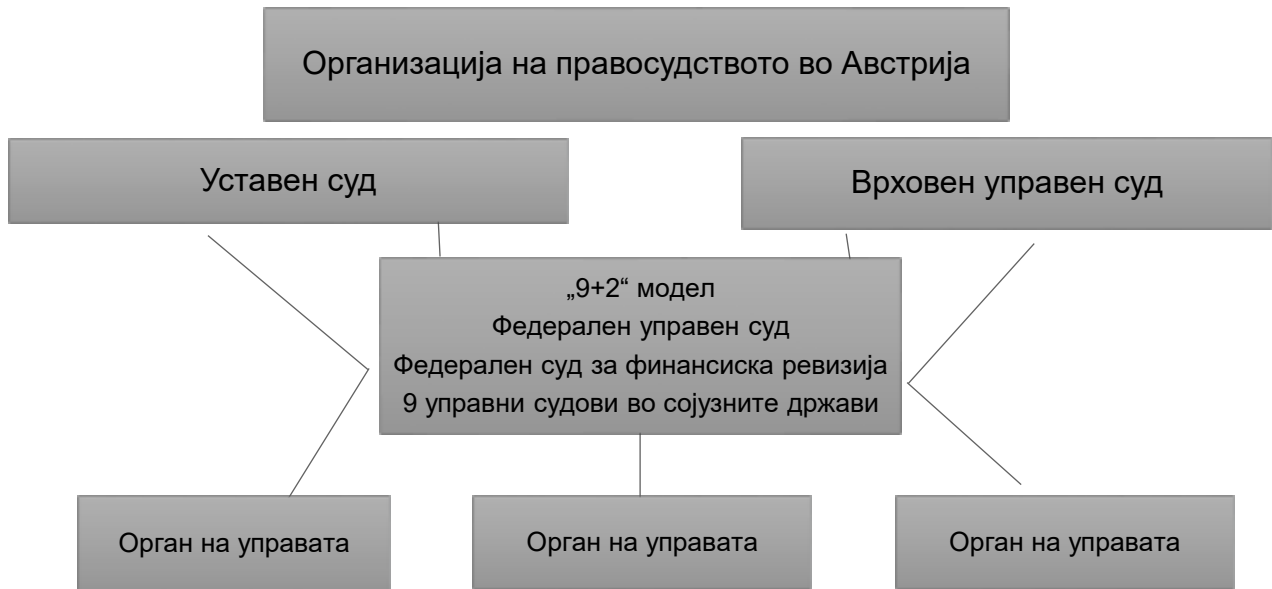
Целосно реорганизиран систем на контрола врз управните акти е поставен во 2012 и 2013 година преку два законски пакети објавени во Федералниот службен весник на Австрија I 2012/51 и I 2013/33. Реформата беше проследена преку така наречениот „9+2“ модел кој стана ефективен од 1 Јануари 2014 година. Врз основа на овој модул се воспостави еден Федерален управен суд, еден Суд за финансиска ревизија и девет управни судови во сојузните држави (Burgenland, Carinthia, Lower Austria, Upper Austria, Salzburg, Styria, The Tyrol, Vorarlberg, Vienna).²³

Новата реорганизација воспоставува две судски инстанции кои ќе одлучуваат по прашања поврзани со јавното право. Против управните одлуки на органите на управата, странките имаат право на тужба до еден од управните

²² Ibid, pag.15,16

²³ The Republic of Austria, Federal Ministry of Justice, The Austrian Judicial System, 2014, Vienna. Online Available: https://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz_en_download.pdf (2018), pag.15

судови, а предмет на оценка пред Врховниот управен суд се единствено пресудите и решенијата на Управните судови со кои се третираат важни правни прашања. Поимот на важни правни прашања е уреден со федералниот уставен закон и под истиот се подразбираат правни прашања по однос на кои управните судови одлучиле поразлично од веќе воспоставената практика на Врховниот управен суд, за кои до сега не е воспоставена практика на овој суд или кога правното прашање несоодветно било поставено пред Врховниот управен суд во минатото. Врховниот управен суд е поставен во традиционална смисла чија цел останува да биде обезбедување на воедначена судска пракса преку испитување на предмети во кои се одлучува за важни правни прашања.²⁴



До 2014 година, односно до реформирањето на управната област, оценувањето на управните акти беше во надлежност на второ степени органи т.н. независни управни трибунали и други колективни тела со квази судска функција. Со настанатата реформа овие органи беа заменети со управните судови. Врз основа на тоа, федералната и државната управно судска контрола е во надлежност на управните судови.

Во поглед на правната рамка во која дејствуваат управните судови, првично нивната уреденост произлегува од Уставот на Австрија (член 129- член 135). Понатаму, со Законот за управните судови се уредува постапката пред Федералниот управен суд и пред управните судови во сојузните држави, додека со федералниот фискален законик се уредува постапката пред Федералниот суд за финансиска ревизија. Законот за Врховниот управен суд од 1985 година ја уредува постапката пред Врховниот управен суд. Поблиската работа на судовите се уредува со внатрешните правила на работа кои ги донесува секој суд засебно.²⁵

Избор на судии

Судиите на Управните судови во сојузните држави ги избираат Владите во државите, кои одлучуваат врз основа на листа од три кандидати за кои е донесена одлука на пленарна седница на Претседателот, заменик претседателот и пет членови на управниот суд на сојузната држава.

Судиите на Федералниот управен суд и Федералниот суд за финансиска ревизија се избираат од Претседателот на Австрија, врз основа на предлог на Федералната влада. Федералната влада одлучува од листа на три кандидати за кои е донесена одлука на пленарна седница на Претседателот, Заменик претседателот и пет членови на односниот Федерален суд.

²⁴ Tour of Europe, Contribution of Austria. Online Available: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf (2018), pag.6

²⁵ Ibid, pag.10

Исто така, судиите на Врховниот управен суд се избираат од Претседателот на Австрија, врз основа на предлог на Федералната влада. Федералната влада одлучува од листа на три кандидати за кои е донесена одлука на пленарна седница.

Генерално, судиите на управните судови мора да имаат завршено правни студии и да имаат најмалку пет годишно работно искуство на правни работи. Судиите на Федералниот суд за финансиска ревизија може да имаат завршено економски студии и да имаат работно искуство од најмалку пет години во економски работи. Судиите на Врховниот управен суд мора да имаат завршено правни студии и искуство од најмалку десет години на правни работи.²⁶

Странки во управен спор

Секое физичко и правно лице кое смета дека неговите права се повредени со управниот акт може да го оспори тој акт со тужба до надлежниот управен суд. Во случај кога управниот орган не ги исполнил своите обврски, исто така секое физичко и правно лице има право да поднесе тужба поради непостапувањето на управниот орган до надлежниот управен суд. Со оспорениот индивидуален акт или со молчење на управниот орган треба да се повредени правата на тужителот.

Надлежност на управните судови

Надлежноста на првостепените управни судови е предвидна во следниве случаи:²⁷

А) Одлучуваат по тужба против индивидуалните управни акти и мерки донесени во извршувањето на јавни овластувања или т.н остварување на директна управна моќ. Во нивна надлежност не спаѓа испитувањето на законитоста на регулаторните акти на управните органи. Надлежноста за испитување на законитоста на регулаторните акти и нивно укинување лежи единствено на Уставниот суд.

Б) Првостепените управни судови се надлежни да одлучуваат по тужбите поради непостапување на управните органи. Во случај управниот орган да не ги исполни своите должности и да не донесе одлука, странката има право да поднесе тужба до Управниот суд. Доколку и Управниот суд не постапи по тужбата во за тоа определеното време – рок од 6 месеци, странката може да поднесе жалба до Врховниот управен суд. Во овој случај, станува збор за молчење на управата, при што Врховниот управен суд му наложува временски рок на Управниот суд да постапи по барањето.

Надлежностите помеѓу управните судови се разграничени во Федералниот уставен закон, каде експлицитно се определени надлежностите на Федералните управни судови и тоа преку методот- вид на управен орган кој го извршува законот. Додека надлежноста на Управните судови во сојузните држави е определена преку генерална клаузула- сите видови на спорови кои не се во надлежноста на еден од Федералните управни судови спаѓаат во надлежност на Управните судови на сојузните држави.

Врз основа на тоа Федералниот управен суд одлучува во случаите во кои надлежноста за извршување на федералните закони е кај федералните власти - директна федерална управата, освен ако надлежноста не лежи во Федералниот суд за финансиска ревизија. Значи, надлежноста на Федералниот управен суд генерално зависи од надлежноста на управните власти, односно начинот на извршување на извршната власт. Ако извршувањето на федералниот закон го врши федерален орган и тоа не е даночно прашање, за кое е надлежен Федералниот суд за финансиска ревизија, по предметот е надлежен да постапува Федералниот управен суд. Од друга страна пак, Федералниот суд за финансиска ревизија е надлежен да одлучува во даночни прашања за кои на управно ниво одлучувал федерален даночен орган. Според тоа, надлежноста на Федералниот суд за финансиска ревизија зависи од фактот предметот да се однесува на "даночни прашања" и да бил во надлежност на даночниот управен орган.

²⁶ Ibid, pag.12

²⁷ Köhler M., *The Reform Of The Administrative Jurisdiction In Austria - Theoretical Background And Main Features Of The System*, Mykolas Romeris University. Online Available: <https://repository.mruni.eu/bitstream/handle/007/14998/Kohler.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2018), pag.44-49

Како последица на експлицитното пренесување на горенаведените надлежности на Федералните управни судови, првостепените управни судови на сојузните држави треба да одлучат во сите други случаи согласно општата клаузула. Првостепените управни судови на сојузните држави првенствено одлучуваат по тужба против одлуките на управните органи во сојузните држави, врз основа на законите на сојузната држава и на Федерацијата ("индиректна федерална управа"). Нивната надлежност е многу широка бидејќи голем дел од управното право се спроведува во индиректна федерална управа (на пример, Законот за вода, Законот за шумарство и други). Покрај овие области на управување, целото управното право на сојузните држави (заштита на природата, градежништво, лов и риболов итн.) спаѓа во надлежност на Управните судови на сојузните држави. Исто така, надлежноста на управните органи на сојузните држави се протега и на прашања поврзани со сообраќајот на патиштата за кои федералните органи ги издаваат актите, а извршувањето паѓа на органите на сојузните држави.

Мора да се нагласи дека првостепените Управни судови на сојузните држави се исто така надлежни за даночните прашања на сојузната држава. Спротивно на даночните прашања на Федерацијата, за кои е надлежен Федералниот суд за финансиска ревизија, нема конкретен суд во врска со даноците што ги наплаќаат сојузните држави. Меѓутоа, можно е опишаните компетенции, за точно определени прашања и врз основа на закон да се пренесат на Федералниот суд за финансиска ревизија.

Опсег на испитување на управните акти

Првостепените управни судови имаат надлежност да ги оценуваат актите на управните органи, но истовремено им е дадена обврска да одлучуваат и за суштината на управната работа оспорена со тужбата.

Во однос на надлежностите на Управните судови треба да се спомене дека врз основа на тужбата на странките судот е ограничен на испитувањето дали постои повреда на личните права на тужителот. Управните судови имаат задача да ги заштитат личните права на граѓаните. Но, тие немаат право да ги менуваат управните акти кои не ги попречуваат тие права. Како последица на тоа, тие не можат да го поништат актот на управниот орган затоа што е незаконски "само" во однос на одредба од објективното право. Поинаку кажано, дури и да е противправен во извесен дел, актот нема да биде поништен доколку не ги тангира субјективните права на тужителот. Исклучок од ова правило е тужбата поднесена од страна на институција, тука управните судови треба да одлучуваат за законитоста на актот како целина без ограничување на лични права.

Понатаму, управните судови не се ограничени на касациона функција, туку имаат овластување да одлучуваат за суштината на спорот, во смисла на мериторно решавање на управната работа наместо управниот орган, издавајќи ги актите во форма на пресуда.

Управните судови треба мериторно да одлучат за управната работа ако се исполнети одредени услови. Овие услови се:

- релевантните факти да се доволно утврдени, или
- кога утврдувањето на овие факти може да биде направено поефикасно од самите Управни судови.

Исто така, кога со закон е дозволено право на тужба поради незаконитост на управен акт- жалба на институција, управниот суд не се ограничува само на испитување дали постои повреда на личните права. Својот надзор го проширува и во однос на оценување на законитоста на актот во целина (и затоа може да одлучи како за суштината на спорот, така и за прашања кои не се однесуваат на личните права на странките).

Тужителот може да предјави штета претрпена поради управно штетно дејство пред редовните судови. Ако одлуката на надлежниот суд зависи од законитоста на управниот акт и ако судот смета дека оспорениот управен акт е во спротивност со законот, ќе ја прекине постапката и ќе побара Врховниот управен суд ја утврдува законитоста на управниот акт.²⁸

²⁸ Ibid, pag.49-50

Поведување на управен спор

Управните судови одлучуваат на главна расправа на која следниве основни принципи на судење се загарантирани:

- Организацијата и надлежноста на управните судови е утврдена со закон;
- Судиите се независни и непристрасни;
- ЕСЧП и Повелбата за фундаментални права на ЕУ претставуваат составен дел од австриското право, па оттука и сите основни начелата кои се наоѓаат таму се директно применливи.

Управните судови ги донесуваат своите одлуки преку судија поединец, додека во конкретно определени случаи за предметот се одлучува во совет.

Во принцип, управната постапка може да прекине во секое време пред да се донесе одлука од страна на судот. Постапката може да прекине, ако подносителот на тужбата ја повлече истата, понатаму, постапката може да заврши ако судот, во која било фаза од постапката, дознава дека тужителот повеќе нема правен интерес во спроведувањето на постапката или правните и фактичките околности што ја оправдуваат тужбата се значително променети. Австриското право не познава судско порамнување во управна постапка.

Преглед на движење на предмети во управните судови за 2016 година :

Управни судови во Република Австрија	2016
Степен на решавање на управни спорови во Управните судови	95%
Времетраење на постапката во Управните судови	450
Број на предмети во Управните судови	300.000
Времетраење на постапката во Врховен управен суд	250

Во однос на перформансите во решавањето на управните спорови, според извештаите на CEEPEJ и EU Justice Scoreboard, достапни се информации за Австрија единствено за 2016 година. Според податоците, степенот на решени предмети е 95%, што значи дека управните судови ги решаваат управните спорови со голема ефикасност. Споредбено со максималниот период на времетраење на решавање на постапката од 450 дена, Австрија е позитивен пример за ефикасноста на перформансите со оглед на енормниот број на управни спорови во 2016 година.²⁹

Според извештајот на Европската комисија за ефикасност на правосудството при Советот на Европа, Австрија е оценета со три (3) и е една од најдобро оценетите држави во поглед на употребата и опременоста со капацитети за ИТ технологии. Основата на оценувањето е нивото на управување со ИТ технологија, законска рамка за и снабденост со опрема. 30 Во Австрија постои можноста за поведување на управен спор по електронски пат, вклучувајќи и доставување на електронски докази, закажување на рочишта, доставување на документи и комуникација помеѓу судовите и адвокатите.

²⁹ European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ Studies no.23, <http://www.astrid-online.it/static/upload/cepe/cepej-study-23-report-en-web.pdf>

³⁰ European judicial systems Efficiency and quality of justice, Thematic report: Use of information technology in European courts CEPEJ STUDIES No. 24 <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229> 2014-2016

Пресуда

Управната постапка се завршува со донесување на формална одлука, врз основа на тоа во пресудата треба да се образложат разгледаните аргументите и да се определи предметното прашање. Пресудата треба да ги наведе сите аргументи на кои се заснова одлуката. Образложението дадено во пресудата треба да овозможи на странките да го разберат значењето и опсегот на одлуката.

Врховниот управен суд ја познава модел одлуката, така што доколку во Врховниот управен суд се стигнати неколку жалби во врска со слични правни прашања, судот може да донесе пресуда, со кој се запираат сите постапки што се во врска со оваа правна работа, а заради еднообразно одлучување по поставеното правно прашање. Овој институт обезбедува еднообразна примена и толкување на законот во слични правни прашања.

Правни лекови

Законитоста на одлуките на управните судови подлежи на контрола од страна на Врховниот управен суд по поднесена жалба од странките. Жалба не е дозволена против секоја одлука, за тоа треба да се исполнат следниве услови:

- ако решавањето на спорот зависи од правно прашање од суштинско, фундаментално значење;
- ако одлуката на управните судови отстапува од утврдената судска пракса на Врховниот Управен суд;
- ако по однос на тоа прашање досега не е поставена судска пракса, или
- правното прашање што треба да се реши не е одговорено на униформен начин согласно судската пракса на Врховниот управен суд.

Управните судови треба да донесат одлука за допуштеноста на жалбата во согласност со опишаните принципи во секоја од нивните одлуки. Врховниот управен суд, сепак, не е врзан со мислењето на првостепениот суд (може да ја отфрли жалбата како недопуштена ако не го дели ставот на првостепениот суд во врска со постоење на прашање од фундаментално значење).

Ако управниот суд не го допушти правото на жалба во конкретен случај, сепак странката може да отпочне ревизија како вонреден правен лек пред Врховниот управен суд, но во овој случај мора да ги наведе причините поради кои смета дека има прашање од фундаментално значење.

Задачата на Врховниот управен суд е да обезбеди еднаква примена на законот. Врховниот управен суд за законитоста на пресудите на првостепените судови одлучува врз основа на фактите што се утврдени од управниот суд во прв степен. Сепак, Врховниот управен суд има право да ја поништи оспорената пресуда поради прекршување на одредбите на постапката, ако првостепениот суд можел да дојде до друго решение, доколку истиот ги почитувал одредбите на постапката. Врховниот управен суд, исто така, има право да одлучува за меритумот на спорот, ако тоа е можно, односно ако нема дополнителни факти што треба да се утврдат. Во тој контекст, фактите да биле утврдени во доволна мера од управниот суд или да се потребни само помали дополнителни активности што можат да бидат извршени од Врховниот управен суд во насока на утврдување на фактите.

На оваа надлежност, да се одлучува и за меритумот на спорот треба да се гледа рестриктивно и само за случаи во кои не е ефикасно да се задолжува управниот суд да донесе формална одлука по пресудата на Врховниот управен суд, а со цел да се избегне понатамошно одложување во случаите кога одлуката лесно може да ја донесе и Врховниот управен суд. Во овој контекст треба да се нагласи дека Врховниот управен суд и понатаму има право да ја поништи одлуката на управниот суд во прв степен поради кршење на одредбите на постапката. Затоа, иако жалбата е дозволена само под строги услови, непочитувањето на одредбата за одржување на усна расправа од страна на управниот суд во прв степен може исто така да претставува основа за жалба.

Во врска со постапката по жалба на одлуките на управните судови, истата започнува пред управниот суд кој ја донел одлуката за која е поднесена жалба, со тоа што, управниот суд ја испитува допуштеноста на жалбата и по тој основ има право да ја отфрли жалбата како недопуштена поради недостаток на надлежност на Вишиот управен суд, недостаток на странечка легитимација на подносителот на жалбата или истек на рокот во кој таа можела да се изјави.

Правото за поднесување жалба првенствено зависи од статусот на странката во предметот пред управните судови. Секој кој тврди дека се повредени неговите права може да поднесе жалба доколку се исполнети и другите услови за поднесување жалба. Покрај тоа, органот што го издал управниот акт оспорен со тужба во постапката пред управниот суд исто така има право да поднесе жалба.

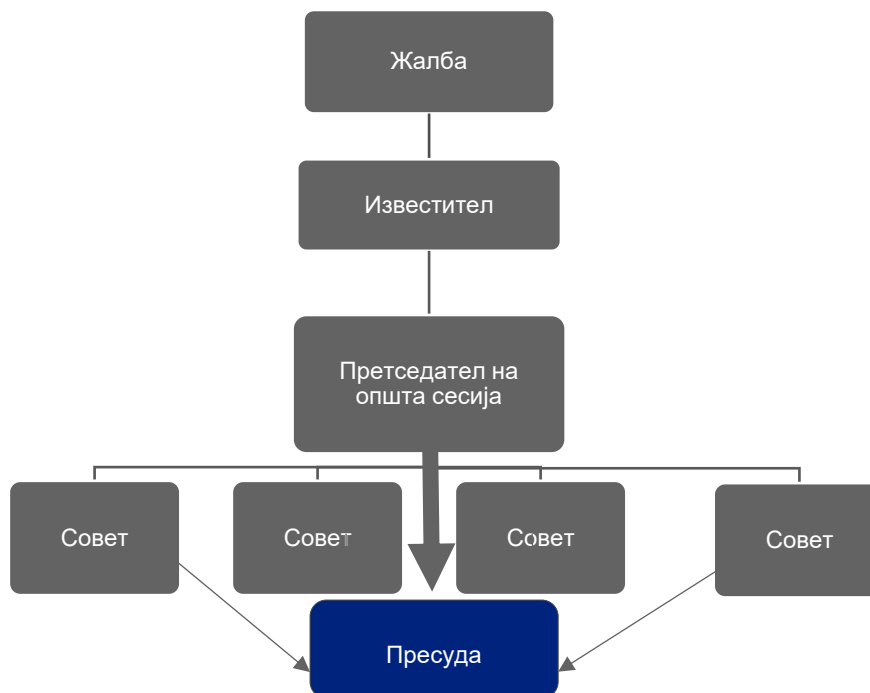
Со закон може да се утврди право на жалба да има одредена институција (било да е орган одговорен за одредени јавни интереси, како што е заштитата на животната средина, било да е тоа федерален министер надлежен за работите што се во прашање). На ист начин како и во постапката пред управните судови, жалбата поднесена од институција води до испитување на пресудата без никакви ограничувања (испитувањето не се ограничува само на субјективните права на жалителот).

Доколку жалбата е допуштена предметот продолжува пред Врховниот управен суд.

Покрај жалбата до Врховниот управен суд, постои можност да се поднесе жалба до Уставниот суд ако подносителот на претставката смета дека се повредени неговите права загарантирани со Уставот. Постои можност прво да се поднесе жалба до Уставниот суд а потоа (доколку жалбата е отфрлена) да се поднесе жалба до Врховниот управен суд.³¹

Постапка пред Врховниот управен суд

Постапката пред Врховниот управен суд е следна:³²



Предметот се доделува на еден од 21 совет на Врховниот управен суд, врз основа на систем усвоен секоја година од страна на Пленарното собрание (составено од Претседател, потпретседател и сите други судии). Секој од 68-те судии припаѓа на најмалку еден совет. Жалбата за поведување на постапка пред Врховниот управен суд се поднесува до надлежниот Федерален или регионален управен суд. Овој суд заедно со жалбата ги доставува сите списи од предметот до Врховниот управен суд. Писарницата на Врховниот управен суд отвора датотека и доделува референтен број на предметот, која потоа го пренесува на претседателот. Претседателот го распределува секој нов предмет на соодветниот совет и назначува член на советот кој ќе биде известител во предметот.

³¹ Ibid, pag.55-58

³² Austrian Supreme Administrative Court. Online Available: https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/VwGH_Infolder_en.pdf?61pg65 (2018)

Известителот подготвува предлог-одлука и ја презентира на останатите членови на советот. Судиите се поддржани во нивната работа со околу 40 правни соработници, а за истражувачки цели библиотеката на Судот е опремена со околу 55.000 книги и 100 специјализирани списанија.

Советот се повлекува на тајно советување и одлучувања по однос на предлог-одлуката. Составот на советот зависи од предметот кој е во работа во секој поединечен случај. Вообичаено советот е составен од пет членови. Некои случаи, како што се управните прекршоци, петиции за кои е очигледно дека ќе се отфрлат на формална основа, или предмети во кои правното прашање е едноставно или по однос на тоа прашање постои веќе утврдена пракса од минатото, се одлучуваат од страна на совет составен од тројца судии. Советите може да заседаваат и во т.н. проширен совет составен од девет судии. Ова е потребно ако со одлуката се променува досегашната утврдена пракса на судот или ако по основ на тоа правно прашање досега судот нема изградено судска пракса. Во одредени случаи се одржуваат јавни расправи ако тоа е неопходно за разјаснување на предметот. Постапката пред Врховниот управен суд завршува со одлука која се доставува до странките.

Извршување на одлуките

Правото на извршување на одлуките формално се обезбедува врз основа на закон. Ако управната одлука е поништена од страна на Уставниот суд или Врховниот управен суд, управните органи и управните судови мора да ги користат сите расположливи средства за да крајниот исход на постапката кореспондира со правното мислење на Судот. Во случај Врховниот управен суд сам да ја реши оспорената управна работа, мора да го определи судот или управниот орган кој ќе биде задолжен за извршување на пресудата, според одредбите со кои се уредуваат постапките пред овие институции. Врховниот управен суд нема моќ да определи забрана ниту пак да изрекува казни заради непочитување на неговите одлуки. До денес такво овластување не било потребно за да се обезбеди извршување на судските одлуки.³³

³³ Tour of Europe, Contribution of Austria Online Available: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf (2018), pag.23

РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

Историски аспект на управното судство

Република Словенија до 1919 година кога станува дел од Кралството на Србите, Хрватите и Словенците е дело од Австроунгарската монархија. Оттука, Република Словенија била дел од државниот систем на монархијата како под надлежност на Врховниот управен суд на Австроунгарија кој бил формиран во 1876 година. По стапување во Кралството СХС, управното судство е регулирано со Законот за Државниот совет и управните спорови од 1922 година, со кој се формирани 6 управни судови, меѓу кои еден во Целје а како врховен управен суд бил предвиден претходно основаниот Државен совет.

По Втората светска војна, по укинувањето на Државниот совет и управните судови, Република Словенија дел од новоформираниот правосуден систем на Демократска федеративна Југославија во која во 1952 година бил донесен првиот Закон за управните спорови. Со Законот за управните спорови, Врховниот суд на Република Словенија бил надлежен за водење на постапките по управните спорови и оваа постапка била едностепена. По распаѓот на СФРЈ во 1991 година, Република Словенија беше една од државите кои го продолжија да го применуваат југословенскиот Закон за управни спорови од 1977 година.

Првиот Закон за управни спорови на Република Словенија е усвоен во 1997 година. Со стапувањето во сила на овој закон, престанува да важи Законот за управните спорови од 1977 година³⁴ со кој беше востановена едностепена управна постапка. Со новиот закон се уредува двостепена управна постапка каде Управниот суд е предвиден како суд од прва инстанца, а Врховниот суд како жалбен суд кој решава по жалбите на одлуките на Управниот суд и во одредени случаи како суд од прва инстанца. Во прв степен Управниот суд основан во 1998 година со одделенија во четири града, Љубљана, Целје, Марибор и Нова Горица а во втор степен Врховниот суд на Република Словенија.³⁵ Со овие законски измени надлежноста на Врховниот суд се промени од суд од прва инстанца во суд од втора инстанца. Овој закон претрпи една измена во 2000 година. Континуитетот во управното судство го следи донесување на нов Закон за управните спорови кој стапи на сила на 2007 година и е во примена.³⁶

Главната премиса на Законот од 2007 година беше зголемување на ефикасноста на судските одлуки во управните спорови и скратување на судската постапка со цел зголемување на довербата во судството. Со овој закон се имплементирани повеќе решенија кои доведуваат до побрза управна постапка. Првично, законот е поставен на субјективниот концепт на управниот спор, односно во управниот спор се одлучува против конечните управни акти со кои се засега правниот статус на тужителот, понатаму институтот се зацврстува со тоа што се дефинира кои акти се сметат за управни, односно против кои не може да се води управен спор. Можноста судија поединец да одлучува за спорови кои третираат помалку важни прашања доведува до рационално користење на ресурсите на судот и до побрза управна постапка.³⁷

Управен спор

Во управниот спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физички и правни лица против одлуките и дејствијата на државните органи, органите на локалната самоуправа и носителите на јавни овластувања, доколку врз основа на закон не е обезбедена друга правна заштита. Со управниот спор судот

³⁴ Закон за управните спорови (Службен весник на СФРЈ бр.4/77)

³⁵ Закон за управните спорови Службен весник на Република Словенија бр.105/06)

³⁶Administrative justice in Europe - Report for the Republic of Slovenia. Online Available: http://www.acea-europe.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia_en.pdf (2008), pag.1

³⁷ Univerza v Ljubljani, Fakulteta za druzbene vede, Andras Kastelic „Ucinkovitost instituta upravnega spora v luci doseganja ciljev reforme javne uprave“, Diplomsko delo, Ljubljana, 2011. Online Available: http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska_dela_1/pdfs/mb11_kastelic-andraz.pdf (2018), strana 44

одлучува и за законитоста на конечните управни акти со кои се засега во правниот статус на тужителот, а со закон може да се определи судот да одлучува и за законитоста на други акти. Исто така, во управниот спор, судовите исто така одлучуваат за законитоста на поединечните акти и дејствија со кои управните органи ги загрозуваат основните човекови права и слободи на поединецот, освен ако не е загарантиран друг вид на судска заштита.³⁸

Одлуките донесени од претставници на судската и законодавната власт во остварувањето на своите уставни овластувања, како и актите што ги донесуваат претставниците на извршната власт врз основа на политичка дискреција, не се сметаат како административни акти и врз основа на тоа не може да се оспоруваат во управна постапка.³⁹

Судската контрола на управните акти и дејствија преку управниот спор има за цел заштита на поединечните права кои се повредени со управниот акт или дејствие од една страна и воспоставување судска контрола врз законитоста на управните акти и дејствија од друга страна.

Управен спор може да се поведе против конечен управен акт против кој не може да се изјави редовен правен лек во постапката на одлучување. Првичен предуслов кој треба да се исполни, а како би се овозможило правото на пристап до суд е странката да изјавила жалба против управниот акт до второстепениот орган. Овој орган ќе одлучува по жалбата против управниот акт донесен од управен орган во прв степен. Доколку странката која имала можност да поднесе жалба против управниот акт не го стори тоа или ненавремено ја поднесе истата, нема да и се дозволи да поведе управен спор. Доколку па согласно закон за дадени управни акти не е дозволено да се поднесе жалба до второстепен орган, странките можат таквиот управен акт директно да го оспорат во управен спор.

Управниот акт може да се оспорува поради следниве основи:

- Во постапката за издавање на управниот акт не е применет или погрешно е применет законот, законската регулатива или општиот акт издаден за вршење на јавни овластувања;
- Во постапката која претходела на донесување на управниот акт се повредени правилата на постапката, а тоа влијаело или можело да влијае врз законитоста или исправноста на одлуката (значително прекршување на правилата на постапката);
- Фактите на случајот се погрешно или нецелосно утврдени или ако од утврдените факти е изведен погрешен заклучок;
- За причините поради кои може да се прогласи управниот акт за ништовен.

Организациона поставеност на управното судство

Управниот спор во првостепена постапка се води пред Управниот суд на Словенија, додека Врховниот суд одлучува во второстепена постапка.

Во управните спорови во прва инстанца одлучува Управниот суд, освен во случаите предвидени со закон, додека по жалбите на одлуките на Управниот суд во втора инстанца како и по вонредните правни лекови одлучува Врховниот суд. Врховниот суд исто така одлучува во прва инстанца во споровите кои се однесуваат на законитоста на актите донесени од изборните тела за избори во Националното Собрание, Националниот Совет и за избор на претседателот на Словенија. Исто така Врховниот суд одлучува за судир на надлежности помеѓу управниот и останатите судови.⁴⁰

Управниот суд е со седиште во Љубљана и три надворешни одделенија и тоа:

- Одделението во Целје за судската област која ја покрива Вишиот суд Целје;
- Одделението во Нова Горица за судската област која ја покрива Вишиот суд Копер;
- Одделението во Марибор за судската област која ја покрива Вишиот суд Марибор.

³⁸ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, št.105/06 z dne 12.10.2016), член 1-4

³⁹ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, št.105/06 z dne 12.10.2016), член 3

⁴⁰ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, št.105/06 z dne 12.10.2016), член 12

Управниот суд ја одредува месната надлежност според местото на живеење или седиштето на тужителот, доколку пак тужителот нема живеалиште односно седиште во Република Словенија, ќе се заснова надлежност според местото каде е донесен управниот акт кој се оспорува во управниот спор.

Управниот суд за работите од својот делокруг одлучува во пет оддели и тоа: Оддел за јавни финансии; Оддел за имотни односи; Оддел за заштита на уставните права; Оддел за животна средина, просторно планирање и изградба; Оддел за царина и други такси.⁴¹

Во управните спорови одлучува и судија поединец и тоа во следниве случаи: Кога вредноста на спорот за права и обврски на странките кои се изразени во парична вредност, не надминува 20.000 евра и спорот не претставува важно правно прашање; доколку се оспоруваат процесни одлуки кои биле донесени во постапката за издавање на управниот акт; доколку се утврдат едноставни факти за случајот и едноставна правна ситуација, и доколку оспорениот управен акт има такви недостатоци што не може да се оценува.

Управниот суд одлучува во совет од тројца судии, освен кога со закон не е предвиден поинаков состав. Кога се одлучува во спорови за законитоста на актите на изборните органи судот секогаш суди во совет.

- Преглед на движење на предмети во Управните судови (2013-2017 година)⁴²

Година	Број на предмети во работа	Примени	Решени	Нерешени	Процент на решени предмети
2013	7532	5569	5651	1881	43.134
2014	7637	5756	5911	1727	44.135
2015	6946	5220	5301	1645	43.572
2016	6960	5315	4920	2040	40.081
2017	8555	6515	5225	3330	34.672

Управниот суд бележи зголемен обем на работа во последните години, анализите покажуваат дека во 2017 година биле примени 6.515 нови предмети на ниво на сите оддели, кои заедно со 2.040 нерешени предмети преземени од 2016 година, прават бројка од вкупно 8.555 предмети во работа. Од вкупниот број на предмети во работа, во текот на 2017 година решени се 5.225 предмети, односно 3.330 предмети како остаток се префрлени во работа во 2018 година. Споредено со 2016 година, вкупниот број на предмети во работа изнесувал 6.960 предмети, од кои 5.315 нови предмети на ниво на сите оддели и 1.645 предмети преземени од 2015 година. Од нив 4.920 предмети биле решени а 2.040 предмети како нерешени биле префрлени во 2017 година.⁴³

Помалиот број решени предмети е во секој случај и резултат на повеќегодишното намалување на бројот на судии. Со оглед на тоа што Словенија подолго време е прва меѓу земјите на Европската унија според бројот на судии во однос на бројот на население, стратешката определба на Врховниот суд за бројот на судии е насочена кон постепено намалување на бројот на судиите преку обезбедување соодветна поддршка за поголем број на судски персонал, согласно насоката дека судијата треба да биде ослободен од сите задачи освен од судењето. Реорганизацијата на внатрешните постапки во судовите им овозможи да бидат побрзи во решавањето на поедноставните прашања, што пак се рефлектира со зголемување на бројот на решени предмети кои третираат важни прашања во вкупната бројка на нерешени случаи. Погоре изнесеното се потврдува и од анализите на

⁴¹ Administrative justice in Europe - Report for the Republic of Slovenia. Online Available: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/slovenia/slovenia_en.pdf (2018)

⁴² Vrhovno sodisce Republike Slovenije, Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč Online Available: http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila/

⁴³ European commission for the efficiency of justice „Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2010-2012-2013- 2014-2015-2016“, Strasbourg 2018. Online Available: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20180404_-_eu_scoreboard_-_country_fiches.pdf (2018), pag.651

Судскиот совет, па така од вкупно нерешените предмети во 2017 година, 3.294 предмети се за важни правни прашања, додека 36 се за останати прашања.⁴⁴

Врховен суд одлучува по жалбите на одлуките на управниот суд и по вонредните правни лекови во совет од тројца судии, додека судија поединец одлучува за запирање на постапката. Во споровите за судир на надлежности помеѓу Управниот суд и Врховниот суд, одлука донесува Врховниот суд во совет составен од пет судии а во споровите за судир на надлежности помеѓу Управниот суд и редовните или специјализираните судови, Врховниот суд одлуките ги донесува во совет од тројца судии.⁴⁵

Од аспект на употребата на ИТ технологии во управното судство на Република Словенија треба да се истакне дека Европската комисија за ефикасност на правосудството во својот извештај кој ги опфати годините од 2014 до 2016 даде исклучиво високи оценки. Имено, опремата и управувањето со неа беше оценето со три (највисоката оцена), додека пак оцената два беше дадена за законската рамка (која и понатаму ќе се унапредува).⁴⁶

ЕУ ранг листата за бодување на судството за 2018та година за број на нерешени управни предмети во Република Словенија во прва истанца во 2010 се наоѓа на скалата на 100% за потоа во 2014, 2015 и 2016 бележи раст односно се искачува од 100 до 120%. Како индикатор е земен соодносот на бројот на решени случаи во однос на бројот на ново пристигнати предмети. Кога е околу 100% отсто или повисока, тоа значи дека судскиот систем е во состојба да се справи со случаите кои што се пристигнати, а кога е под 100%, тоа значи дека судовите решаваат помалку случаи од бројот на случаи кои се новопримени.⁴⁷

Судскиот буџет претставува исто така клучен елемент за успешно функционирање на судството. Вкупниот годишен буџет определен за сите судови во 2016 година изнесувал 162 731 138 евра, односно 78,8 евра по глава на жител. Буџетот по глава на жител 78,8 евра е повисок од просечниот на ниво на ЕУ (63,8 евра). Словенија припаѓа во групата на Европски држави со висок степен на инвестиции во судството.⁴⁸

Поведување на управен спор

Управниот спор се поведува со тужба или друго правно средство, доколку тоа е предвидено со закон. Тужба може да се поднесе во рок од 30 дена од денот на доставувањето на управниот акт до странките, со посебни закони може да се предвидат и пократки рокови. Овие рокови се преклузивни и не е можно нивно пролонгирање. Државниот правобранител, кога не е странка во управната постапка која претходела на донесувањето на оспорениот управен акт може да поднесе тужба во рокот кој важи за странката за чија корист е донесен управниот акт.

Како тужител може да се јави лицето кое било странка или учесник во постапката во која оспорениот управен акт бил донесен и кое смета дека со тој акт се повредени некои од неговите права и правни интереси. Тужител не може да биде самиот орган кој одлучувал во постапката која претходи на конечност на актот. Исто така Државниот правобранител, врз основа на барање на Владата во секој посебен случај, може да се јави како тужител кога постојат основи дека со управниот акт се повредува јавниот интерес. Тужена страна може да биде државен орган, носител на јавни овластувања, орган на локалната самоуправа чиј конечен управен акт се оспорува во управниот спор.

Со тужбата може да се бара:
поништување на управниот акт;

⁴⁴ Vrhovno sodisce Republike Slovenije, Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč 2017, Ljubljana, Maj 2018. Online Available: http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2018051513241144 (2018), strana 5

⁴⁵ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, št.105/06 z dne 12.10.2016), член 13-15

⁴⁶ European judicial systems Efficiency and quality of justice, Thematic report: Use of information technology in European courts CEPEJ STUDIES No. 24 <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229> 2014-2016

⁴⁷ The 2018 EU justice scoreboard, European Commission, European Union, 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf

⁴⁸ European commission for the efficiency of justice „Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2010-2012-2013- 2014-2015-2016”, Strasbourg 2018. Online Available: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20180404_eu_scoreboard_country_fiches.pdf (2018), pag.651

утврдување незаконитост на управниот акт со кој се повредени правата и правните интереси на тужителот (деклараторна тужба);
издавање или доставување на управниот акт;
преиначување на управниот акт (тужба во спор за полна јурисдикција).

Во случаи на повреда на основните човекови права и слободи, во тужбата може да се бара следново:
поништување, издавање или измена на управен акт;
утврдување дека поединечно дејствие незаконски ги повредило основните човекови права и слободи на тужителот;
забрана за продолжување на поединечното дејствие;
отстранување на последиците од поединечното дејствие.

Судот ја испитува тужбата во границите на наводите изнесени во тужбата со тоа што судот не е обврзан со доказите предложени од странките и може да изведе какви било докази кои смета дека придонесуваат за појаснување на случајот и кон донесување на законска одлука.⁴⁹

Времени мерки

Поднесената тужба не го задржува извршувањето на управниот акт против кој е поведен управниот спор, освен во случаи предвидени со закон, што говори за тоа дека актите стануваат извршни и пред да се правосилни. Судот може на барање на тужителот да го суспендира извршувањето на оспорениот акт до донесување на конечна одлука, доколку извршувањето на истиот ќе предизвика штета за тужителот, што би било тешко да се надомести. Исто така, тужителот може да бара временна мерка за времено уредување на состојбата во однос на спорниот правен однос пред се кај правните односи кои траат, доколку таквото уредување е потребно за да се избегнат штетни последици.

Надлежен за донесување на времените мерки е судот кој одлучува во управниот спор и по однос на барањето за времени мерки должен е да донесе одлука во рок од седум дена, притоа може да се побара од тужителот да достави гаранција во случај да настанат штетни последици за спротивната странка од издавањето на времената мерка. Против решението на судот странките имаат право на жалба.⁵⁰

Модел одлука

Словенечкото управно право ја познава модел одлуката како начин за одлучување во управните спорови. Доколку до судот бидат поднесени тужби против повеќе од дваесет управни акти во кои правата и обврските се засноваат на иста или слична фактичка и правна основа, судот може по добивањето на одговорите на тужба да донесе модел одлука на основа на една од тужбите а останатите постапки да ги прекине. Пред донесувањето на одлуката за прекинување на постапката, судот мора да му овозможи на тужителот да се изјасни по наводите во одговорот на тужбата. Против одлуката на судот за прекинување на постапката по повод донесување на модел одлука не е дозволена жалба.

Откако модел одлуката ќе стане правосилна, судот без одржување на јавна расправа ќе донесе одлука и по прекинатите постапки, доколку во овие постапки не постои значителна разлика во фактичката и правна основа од онаа која е утврдена во модел одлуката и ако фактите на случајот се утврдени. Притоа доколку судот во останатите постапки одлучи исто како во модел одлуката, може да донесе единствена одлука по основа на сите тужби.⁵¹ Со модел одлуката се постигнува ефективност и економичност на управниот спор и правната сигурност која гарантира еднаква примена на прописите.

Тек на постапката

Дозволеноста на тужбата се испитува во претходна постапка и во оваа фаза може да биде отфрлена со одлука која ја донесува советот или претседателот на советот, односно судија поединец доколку не ги исполнува

⁴⁹ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 26-35

⁵⁰ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 32

⁵¹ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 43,44

законските претпоставки за постапување по неа. Исто така во оваа фаза на постапката, доколку управниот акт содржи суштински недостатоци поради кои не може да се оцени неговата законитост, судот може со решение да го поништи актот и без да ја праќа тужбата на одговор. Судот ќе постапи на овој начин и ќе донесе одлука без да ја испрати тужбата на одговор и доколку утврди дека актот е ништовен.

Откако судијата или советот одлучи да постапува по тужбата, истата се испраќа на одговор до тужениот и другите учесници доколку ги има во постапката. Тужениот орган мора во утврдениот рок од страна на судот да ги достави списите од предметот за целите на постапката. Доколку органот и по повторното повикување да ги достави списите не постапи, судот може да одлучува и без списите од предметот.

Пред главната расправа претходи подготвителна постапка каде претседателот на советот треба да ги преземе сите активности заради побрзо решавање на спорот, меѓу кои и да ги повика странките да разговараат околу спорната ситуација со можност да постигнат спогодба.⁵²

Јавна расправа

Главната расправа во управните спорови подлежи на истите принципи како и парничната постапка, така што Законот за управните спорови упатува на посредна примена на Законот за парничната постапка според начелото *lex specialis derogat lege generali*. Согласно тоа, на секоја странка во управната постапка ќе и биде дадена можност да ги презентира своите тврдења и наоди, и да се изјасни против наводите и тврдењата на спротивната странка. По правило, Управниот суд одлучува на усна, непосредна и јавна расправа. Во исклучоци точно предвидени со Законот за управните спорови, судот може да одлучува и на седница.

На главната расправа судот изведува докази кога е тоа потребно за решавање на управниот спор и тоа докази кои не биле претходно изведени во постапката за издавање на оспорениот управен акт или ако други факти укажуваат на тоа дека доказите треба да се ценат различно отколку што тоа го направил управниот орган кој го донел оспорениот акт. Со главната расправа претседава претседателот на советот, кој по објавувањето на предметот и изнесувањето на суштината на спорот, му дава право на тужителот да се произнесе по тужбата, по што следи и тужениот и останатите учесници во постапката ги изнесат своите ставови по предметот. За главната расправа се води записник.

Во текот на постапката се до моментот на донесување на одлука, странките можат да склучат порамнување на што судот внимава истото да не биде спротивно на закон. При склучувањето на порамнување тужениот орган не е врзан со донесениот управен акт. Постигнатото судско порамнување го заменува во целост или делумно оспорениот управен акт.

Судот може да суди без главна расправа, односно да одлучува на затворена за јавност седница, кога фактите на случајот што биле основа за издавање на управниот акт помеѓу тужителот и тужениот не се спорни, како и кога врз основа на тужбата, од оспорениот управен акт и списите на предметот е очигледно дека тужбата е основана и дека управниот акт треба да се поништи. Исто така судот ќе одлучува на седница и кога фактите во предметот се спорни а странките не предјавиле релевантни докази или предјавиле докази кои согласно закон судот не може да ги земе предвид. Кога судот суди на седница, седницата не е јавна и по предметот одлучува врз основа на фактите изнесени во управната постапка во која бил донесен оспорениот акт.⁵³

Одлука

Судот одлучува за спорот со пресуда, додека за процесните прашања со решение. Одлуките судот ги донесува со мнозинство гласови на судиите во судскиот совет.

При мериторното одлучување по предметот, судот може да донесе една од следниве пресуди:

⁵² Закон o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 47-50

⁵³ Закон o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 51-60

да ја одбие тужбата како неоснована, доколку се утврди дека постапката која претходела на донесувањето на управниот акт е законски спроведена и дека одлуката е законита;

да ја усвои тужбата и да го поништи управниот акт, со тоа што предметот ќе го врати на органот што го издал управниот акт за ново одлучување. Надлежниот орган мора да издаде нов управен акт во рок од триесет дена од денот на приемот на решението или во рокот определен од судот, при тоа е врзано со правното мислење на судот во врска со примената на материјалното право и неговите ставови во постапката. Исто така, сите други управни органи кои одлучуваат по редовни или вонредни правни лекови против новиот управен акт издадени врз основа на одлука на судот, се обврзани со правното мислење и ставовите на судот изнесени во пресудата;

да го поништи управниот акт и да одлучи по предметот со одлука, ако природата на предметот го дозволува тоа и ако од фактите утврдени во постапката е обезбедена веродостојна основа или ако судот утврдувал факти на главната расправа. Управниот суд доколку оцени дека поништувањето на оспорениот управен акт и новата постапка кај надлежниот орган ќе предизвикаат штета на тужителот што би било тешко да се надомести, како и кога по поништување на управниот акт, надлежниот орган издава нов управен акт којшто е во спротивност со правното мислење на судот или неговите ставови во врска со постапката.

Кога судот во полна јурисдикција одлучува за право, обврска или правен интерес на тужителот, одлучува и по тужбеното барање на тужителот за враќање на одземените предмети и барањето за надомест на штета. Кога ваквата одлука бара утврдување на факти, со што значително ќе се продолжи постапката, судот може да го упати тужителот да го продолжи своето барање во парнична постапка. При одлучувањето за оштетата, парничниот суд нема да ја цени законитоста на управниот акт.⁵⁴

Правни лекови

Жалба

Право на жалба, како редовен правен лек имаат само странките кои учествувале во управниот спор во прв степен и тоа против одлука на Управниот суд во која самиот суд ги утврдил фактите на случајот поинаку од оние утврдени од тужениот орган и ако го изменил оспорениот управен акт врз основа на овие факти. Жалбата може да се поднесе во рок од петнаесет дена од денот на доставувањето на копија од одлуката до странките. Во споровите во кои се одлучува за законитоста на актите донесени од страна на локалните изборни органи не е дозволена жалба.

Со жалбата може да се побива првостепената одлука по следниве основи:

1. поради суштествена повреда на одредбите со кои се уредува постапката за управните спорови;
2. поради погрешна примена на материјалното право;
3. поради погрешно или нецелосно утврдување на фактите.

Врховниот суд со решение ќе ја одбие жалбата како неоснована и ќе ја потврди одлуката на Управниот суд, доколку утврди дека причините поради кои може да се оспори одлуката или причините на кои се внимава по службена должност не постојат.

Ако Управниот суд ги утврдил фактите на предметот на главната расправа, Врховниот суд може, кога тужителот ја оспорува точноста на утврдените факти, да одржи и главна расправа ако утврди дека сите или дел од доказите што се веќе презентирани пред второстепениот суд треба повторно да бидат презентирани за правилно да ги утврди фактите или ако смета дека треба да се утврдат нови факти и да се презентираат нови докази кои би биле од корист за разјаснување на работите. Ако Врховниот суд ја води главната расправа и утврдува факти кои се различни од оние утврдени со одлуката на првостепениот суд, со одлука ќе ја измени одлуката на првостепениот суд.

Ревизија

Ревизијата е вонреден правен лек и поднесеното барање за ревизија не го запира извршувањето на конечната одлука против која е поднесено. Ревизија не е дозволена во спорови против актите на изборните органи донесени во врска со националните или локалните избори.

⁵⁴ Zakon o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, št.105/06 z dne 12.10.2016), член 61- 72

Барање за ревизија може да се поднесе поради значително прекршување на одредбите со кои се уредува постапката за управните спорови и поради неточна примена на материјалното право. Барање за ревизија не може да се поднесе поради погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба.

Врховниот суд со решение ќе ја одбие ревизијата како неоснована и ќе ја потврди одлуката на првостепениот суд, доколку утврди дека причините поради била поднесена се неосновани ниту постојат причини на кои судот внимава по службена должност. Доколку судот утврди повреда на одредбите на постапката и доколку таа повреда не е отстранета во текот на оваа постапка, ќе донесе одлука со која целосно или делумно ќе ја укине првостепената пресуда и предметот ќе го врати на повторно одлучување во судот. Ако судот утврди дека материјалното право било неточно применето, тој ќе го усвои барањето за ревизија и ќе ја преиначи оспорената одлука.

Повторување на постапка

Повторување на постапка е уште еден вонреден правен лек, кој се поведува на предлог на странката и со кој се бара повторување на постапка која со конечна одлука е завршена. Повторување на постапка може да се дозволи кога постојат факти и докази кои укажуваат на тоа дека доколку постоеле во претходната постапка исходот за странката ќе бил поповолен.

Повторување на постапката не може да се бара по истекот на триесет дена од денот кога странката дознала за причините за повторување на постапката или од кога реално можела да се повика на нив. Пет години по правосилноста на решението е објективен рок после кој повеќе не може да се бара повторување на постапката.⁵⁵

Трошоци на постапката

По прашањето за трошоците во управната постапка, Управниот суд ги применува одредбите од Законот за парничната постапка. Согласно тоа, странките самостојно ги поднесуваат трошоците направени по своја вина. Меѓутоа ако судот ја усвои тужбата и го поништил управниот акт оспорен во управниот спор, паушален износ од трошоците ќе бидат надоместен на тужителот, имајќи ги предвид извршените процесни дејствија и начинот на кој бил спроведен управниот спор, во согласност со правилата издадени од Министерот за правда. Утврдениот износ го надоместува тужениот.

Ако судот ги отфрли или ја одбие жалбата или ако постапката е запрена, секоја од страните ги поднесува своите трошоци во врска со постапката.⁵⁶

Надомест на штета

Кога судот во полна јурисдикција одлучува за право, обврска или правен интерес на тужителот, одлучува и по тужбеното барање на тужителот за враќање на одземените предмети и барањето за надомест на штета. Кога ваквата одлука бара утврдување на факти, со што значително ќе се продолжи постапката, судот може да го упати тужителот да го продолжи своето барање во парнична постапка. При одлучувањето за оштетата, парничниот суд нема да ја цени законитоста на управниот акт.⁵⁷

Извршување на одлуките

Законот содржи одредби со кои се регулира извршувањето на одлуките, односно упатува согласно кој закон ќе се извршуваат истите, па врз основа на тоа, одлуките со кои судот го заменува управниот акт се извршуваат согласно одредбите на Законот за општа управна постапка, додека одлуките за времени мерки согласно Законот за извршување и обезбедување на побарувањата. Исто така, согласно овој закон ќе се извршуваат и одлуките од кои произлегува обврска за државата, локалната самоуправа или нивните органи и организации. Кога извршувањето се спроведува против државата, локалната самоуправа или нивните органи или организации, судот надлежен за извршување согласно Законот за извршување и обезбедување на побарување, пред да го издаде налогот за извршување, го информира органот или организацијата за планираното извршување со покана за избегнување на извршување со доброволно исполнување на обврските. Рокот за доброволно исполнување на обврските не може да биде подолг од три месеци. Извршувањето не е дозволено за јавни добра во сопственост

⁵⁵ Закон o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 73-101

⁵⁶ Закон o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 25

⁵⁷ Закон o upravnem sporu -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 61- 72

на државата или локалната заедница, ниту на добра кои претставуваат неопходен услов за извршување на јавните должности.⁵⁸

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Историски аспект на управното судство

Република Србија до 1919 година кога станува дел од Кралството на Србите, Хрватите и Словенците е самостојна држава која за првпат го законски го предвидува управниот спор со Законот за работниот ред на Државниот совет од 1870 година. Со овој закон, всушност се врши контрола на чиновничката власт во Србија. По стапување во Кралството СХС, управното судство е регулирано со Законот за Државниот совет и управите спрови од 1922 година, со кој се формирани 6 управни судови, меѓу кои еден во Белград а како Врховен управен суд бил предвиден претходно основаниот Државен совет.⁵⁹

По Втората светска војна, по укинувањето на Државниот совет и управните судови, Република Србија дел од новоформираните правосуден систем на Демократска федеративна Југославија која во 1952 година бил донесен првиот Закон за управните спорови. Со Законот за управните спорови, Врховниот суд на Република Србија бил надлежен за водење на постапките по управните спорови и оваа постапка била едностепена. По распадот на СФРЈугославија, Република Србија како и другите републики продолжува со примена на југословенскиот Закон за управни спорови од 1977 година со многу мали измени, за во 1996 година да донесе нов Закон за управни спорови на Република Србија. До 2010 година надлежноста за решавање на управните спорови е поделена меѓу судовите со општа надлежност и Врховниот суд на Србија со посебно одделение.⁶⁰

Во 2009 година е донесен нов Закон за управните спорови⁶¹ кој во целост ја менува структурата на управното судство. Основан е Управниот суд започнал со работа на 01.01.2010 година како суд со посебна надлежност и седиште во Белград, и со одделенија во Крагуевац, Ниш и Нови Сад. Управниот суд одлучува во совет од три судии освен ако со законот не е поинаку регулирано. Надлежноста е регулирана со Законот за организација на судовите и Законот за седиште и територии на судовите и јавните обвинителства.⁶²

Врховниот касационен суд е највисок суд во Република Србија со седиште во Белград.⁶³ Судот започнал со работа на 01.01.2010 година и одлучува во совет од три судии⁶⁴ за преиспитување на судските одлуки на Управниот суд. Истиот одлучува и како повисок суд за стопански апелационен суд, прекршочен апелационен суд и апелационен суд по вонредно испитување на одлуките а истиот одлучува и по судир на надлежности помеѓу судовите како и за пренос на надлежноста на судови за полесно водење на постапките. Во состав на Врховниот касационен суд постојат неколку одделенија: Служба на претседателот на судот; Судски одделенија (кривично, граѓанско, одделение за заштита на правото на судење во разумен рок и одделение за судска пракса); Секретаријат, судска писарница, заедничка служба.¹³

Управен спор

⁵⁸ Закон о управном спору -ZUS-1 (Uradni list RS, st.105/06 z dne 12.10.2016), член 102, 103

⁵⁹ UPRAVNI SPOR I UPRAVNO SUDOVANJE U SAVREMENOJ SRBIJI - Neki reformski problemi i pravci noveliranja - http://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/201095/zb201001_021.pdf

⁶⁰ Prof. dr. sc. Zoran R. Tomić, Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji - Neki reformski problemi i pravci noveliranja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu » God. 47 (2010), Broj 1 (95) <http://www.pravst.unist.hr/zbornik.php?p=28&s=209>

⁶¹ Закон о управним споровима ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

⁶² Закон о уређенју судова ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016 i 113/2017), Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштava ("Sl. glasnik RS", br. 101/2013)

⁶³ Закон о уређенју судова ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016 i 113/2017)

⁶⁴ Закон о управним споровима ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) clen 9

¹³ Пословником о уређењу и раду Врховног касационог суда (Службени гласник РС", бр. 37/10, 51/14, 41/16 и 62 /16) Член 24

¹⁴ Izveštaj o radu Vrhovnog kasacionog suda u 2017. godini (grafički prikaz) <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>

Со Законот за управни спорови⁶⁵ во Република Србија се уредени предметот на управниот спор, надлежноста, странките во постапката, правилата, правните средства и извршувањето на одлуките со што се обезбедува судска заштита на поединечните права и правни интереси.

Согласно законот, управен акт претставува поединечен правен акт со кој надлежен орган, со непосредна примена на прописите решава за одредено право или обврска на физичко или правно лице односно на другата страна во управната работа. Во управен спор судот одлучува за законитоста на конечните управните акти, освен за оние за кои е предвидена поинаква судска заштита, како и за законитоста на конечните поединечни акти со кои се решава право, обврска или законски заснован интерес за случаи за кои законот не предвидел поинаква судска заштита. Судот во управен спор одлучува и за законитоста на други конечни поединечни акти кога тоа е предвидено со закон и одредбите кои се однесуваат на управни акти против кои може да се води управен спор.⁶⁶

Така, освен против конечен управен акт (донесен во втор степен така што жалба не е повеќе дозволена), управен спор може да се води и против првостепен управен акт против кој не е дозволена жалба во управна постапка. Управниот спор може да се поведе и заради молчење на администрацијата. Управен спор може да се води и за враќање на одземени ствари и надомест на штета која е нанесена на тужителот со извршувањето на актот кој се оспорува.⁶⁷

Организациони единици во рамки на Управниот суд се: Кабинет на претседателот на судот, судската управа, писарница, дактилобиро, сметководство, служба за достава и служба за информатика и аналитика. Согласно правилникот за внатрешно уредување и систематизација на работни места се обезбедува законско работење, професионално, ефикасно и рационално извршување на должностите; навремено следење, проучување, евидентирање и анализа на работата и проблеми во работата на единицата; целосна и максимална употреба на стручното знаење; навремено остварување на правата и правните интереси; остварување на лична одговорност за извршување на задачите и информирање на јавноста за работата на Судот.⁶⁸

Согласно статистиката на Управниот суд во Србија во изминатите пет години се примени/решени следниот број на предмети⁶⁹:

Година	Број на предмети на почеток на годината	Примени	Решени	Нерешени	Процент на решени предмети
2013	43.265	21.756	18.277	24.988	28.109
2014	44.411	19.423	20.149	24.262	31.565
2015	44.577	20.315	18.681	25.896	28.816
2016	47.450	21.548	19.274	28.176	27.934
2017	49.930	21.741	19.180	30.750	26.761

Согласно извештајот за 2017 година во судот по предмети постапувале 39 судии. Во заклучокот со предлог итни мерки, претседателот истакнува дека е недоволен бројот на судии и судски помошници, дел од судиите го исполнуваат условот за старосна пензија како и дека материјата по која постапува судот е разновидна, односно дека постојат преку 80 основи за поведување на управен спор. Притоа, кога ќе се земат предвид и плаќањето на големите износи за повреда на правото на судење во разумен рок, како и големите заложби на судиите и судските соработници, кои со норма од 25 предмети месечно решаваат 49,9 предмети⁷⁰, претседателот заклучува дека постоечкиот број на судии во Управниот суд не може да обезбеди делотворна правна заштита на правата и интересите на граѓаните.

⁶⁵ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

⁶⁶ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) член 3 и 4;

⁶⁷ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) член 14 - 16

⁶⁸ Управни суд, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места

22.01.2016. године Достапен на : <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/sistemizacija/SISTEMATIZACIJE-2017.pdf>

⁶⁹ Податоците се преземени од Годишните извештаи за работата на Управниот суд во Република Србија Достапни на: <http://www.up.sud.rs/cirilica/arhiva-izvestaja>

⁷⁰ Годишен извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара 2017 године до 31. децембра 2017. Достапен на: <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-rad-u-suda/GODI%25A0NJII-IZVE%25A0TAJ-ZA-2017.pdf>

¹⁰ Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара 2018. године до 30. јуна 2018. Године Достапен на: <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-rad-u-suda/6MlIzvestaj2018.pdf>

Во шест месечиниот извештај за периодот од 01.01.2018 до 20.07.2018 година е наведено дека во судот постапувале 37 судии. Се истакнува дека е донесена програма со техники за успешно решавање на стари предмети и спречување на нивно зголемување за 2018та година и согласно истата предвидено е секој судија во просек месечно да решава најмалку 30 стари предмети. Во извештајот е наведено и дека секоја година се зголемува надлежноста на Управниот суд, односно се проширува и на посебни закони од различни управни области и во првата половина на 2018та година е проширена на 21 донесен закон за кои надлежен за постапување е Управниот суд. Во 2018 е донесен и план за зголемување на довербата на јавноста за работењето на судот.¹⁰

Во тематскиот извештај за употребата на технологии во правосудството на Европската комисија за ефикасност на правдата при Советот на Европа е земена употребата на разните ИТ технологии во Република Србија каде што истата е релативно ниско оценета со 1,3. Основата на оценувањето е нивото на управување со ИТ технологија, законска рамка за и снабденост со опрема.⁷¹

Организација на управното судство

По поведен управен спор во Република Србија одлучува Управниот суд. Управниот суд обезбедува и меѓународна правна помош во рамки на својата надлежност.⁷²

Управниот суд започнал со работа на 01.01.2010 година како суд со посебна надлежност и седиште во Белград, и со одделенија во Крагуевац, Ниш и Нови Сад. Управниот суд одлучува во совет од три судии освен ако со законот не е поинаку регулирано. Надлежноста е регулирана со Законот за организација на судовите и Законот за седиште и територии на судовите и јавните обвинителства.⁷³

Врховниот касационен суд е највисок суд во Република Србија со седиште во Белград.⁷⁴ Судот започнал со работа на 01.01.2010 година и одлучува во совет од три судии⁷⁵ за преиспитување на судските одлуки на Управниот суд. Истиот одлучува и како повисок суд за стопански апелационен суд, прекршочен апелационен суд и апелационен суд по вонредно испитување на одлуките а истиот одлучува и по судир на надлежности помеѓу судовите како и за пренос на надлежноста на судови за полесно водење на постапките. Во состав на Врховниот касационен суд постојат неколку одделенија: Служба на претседателот на судот; Судски одделенија (кривично, граѓанско, одделение за заштита на правото на судење во разумен рок и одделение за судска пракса); Секретаријат, судска писарница, заедничка служба.¹³

Врховниот касационен суд ја следи националната програма за намалување на застојот на предмети. Бројот на извршните предмети во 2017 година е намален за 143.519 предмети. На почетокот на 2017та годината, Врховниот касационен суд имал 134 предмети, примил 675, решил 660 а останале нерешени 149 управни предмети.¹⁴ Буџетот за судството во 2018 година во Република Србија изнесува 254,7 милиони евра (0,73% од БДП), што е повеќе од буџетот за 2017 година (234,6 милиони евра и 0,67% од БДП). Со оглед на тоа што најголемиот дел од буџетот се троши за плати, финансиите се недоволни, и средства недостасуваат особено за инвестициски потреби и за подобрување на слабата судска инфраструктура.⁷⁶

Поведување на управен спор

⁷¹ European judicial systems Efficiency and quality of justice, Thematic report: Use of information technology in European courts CEPEJ STUDIES No. 24 <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229> 2014-2016

⁷² Закон o uređenju sudova ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016 i 113/2017) Člen 29

⁷³ Закон o uređenju sudova ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016 i 113/2017), Закон o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava ("Sl. glasnik RS", br. 101/2013)

⁷⁴ Закон o uređenju sudova ("Sl. glasnik RS", br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 - dr. zakon, 13/2016, 108/2016 i 113/2017)

⁷⁵ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) člen 9

¹³ Пословником о уређењу и раду Врховног касационог суда (Службени гласник РС", бр. 37/10, 51/14, 41/16 и 62 /16) Член 24

¹⁴ Izveštaj o radu Vrhovnog kasacionog suda u 2017. godini (grafički prikaz) <https://www.vk.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>

⁷⁶ European Commission Strasbourg, Serbia 2018 Report, 17.4.2018 SWD (2018) 152 final

Online Available: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

Управниот акт се оспорува со тужба поради незаконитост и тоа ако во актот не е (правилно) применет закон, друг пропис или општ акт, доколку актот го донел ненадлежен орган или пак доколку во постапката за донесување на актот не е постапено по правилата на постапката. Актот се оспорува и доколку фактичката состојба е непотполно или неправилно утврдена или ако од утврдените факти е изведен неправилен заклучок во однос на фактичката состојба. Актот може да се оспори и ако органот кој го донел ги преминал границите на законското овластување или ако актот не е донесен во согласност со целта за кое е даденото овластување.

Тужба може да се поднесе за да се утврди дека тужениот донел акт, кој веќе бил поништен со пресуда, како и за утврдување на незаконитоста на донесениот акт, што е без правно дејство.⁷⁷

Странки на управен спор

Странки во управен спор се тужител, тужен и заинтересирано лице. Тужителот во управен спор е физичко, правно или друго лице, кое смета дека со управен акт му е повредено некое право или законски заснован интерес. Државните органи, органите на автономните покраини и единиците на локална самоуправа, организации, групи лица и оние кои немаат својство на правно лице, но можат да покренат управен спор, согласно законот можат да бидат носители на права и обврски за кои се решава во управен спор. Управен спор може да покрене и надлежен јавен обвинител ако со одреден управен акт е повреден закон на штета на јавен интерес. Управен спор може да покрене и надлежното јавно правобранителство доколку со управен акт се повредени имотни права и интереси на Република Србија, автономните покраини или единиците на локалната самоуправа.

Тужен е органот чиј акт се оспорува и органот кој по барање односно жалба на странката, не донел управен акт, а заинтересирано лице е она кое што има непосредна штета од поништувањето на оспорениот управен акт.⁷⁸

Управниот спор започнува со поднесување на тужба. Тужбата може да се поднесе непосредно или преку пошта. Тужбата може да се изјави на записник во судот каде како ден на поднесување ќе се смета денот кога е предадена на судот. Документите во облик на електронска форма ќе се сметаат како непосредна достава до судот, така што електронската комуникација е изедначена со писмената.

Доколку тужбата е поднесена пред друг суд или орган, а стигне пред Управниот суд по истекот на законскиот рок, тужбата ќе се смета дека е навремено поднесена, доколку може да се заклучи дека задоцнувањето на тужбата е направено без знаење на подносителот. Во законот е регулирано и поднесувањето на тужба на војните лица и вработените во воените органи на Република Србија. За нив доставата на тужба ќе се смета денот кога ја доставиле во воената единица или управа. Странките можат тужбата или некој друг поднесок да го достават електронски а истото може да го стори и судот ако на тоа се согласува странката. Ако е пропишано дека тужбата/поднесокот е потребно да биде потпишан ќе се смета дека е исполнет условот ако на крајот на документот е наведено името и презимето на лицето и документот е потпишан со електронски потпис. Оваа постапка е регулирана со законот со кој се регулирани електронските документи а начинот на поднесување, утврдување на времето на поднесување на електронските документи е уредено со судскиот правилник.⁷⁹

Општиот рок за поднесување на тужба е 30 дена од доставувањето на управниот акт на странката која ја поднесува тужбата. Рокот од 30 дена се однесува и за орган овластен за поднесување на тужбата во случај да му е доставен актот. Ако на органот односно заинтересираното лице не му е доставен управниот акт, тој може да поднесе во рок од 60 дена тужба од денот на доставата на странката. Во случај да второстепениот орган во рок од 60 дена од приемот на жалбата или пак со закон предвиден пократок рок не донесе решение по поднесенената жалба на решението на првостепениот орган а истото не го направи и по 7 дена рок од поднесеното дополнително барање, странката има можност да поднесе тужба поради молчење на администрацијата.⁸⁰

Времени мерки

Тужбата по правило не го одложува извршувањето на управниот акт против кој е поднесена. Странката може во исклучителни случаи да бара одложувањето на извршувањето на управниот акт од и пред поднесувањето на

⁷⁷ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) член 24

⁷⁸ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) член 10-13

⁷⁹ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) член 23

⁸⁰ Закон o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009) член 18-20

тужбата во случај на итност и кога е поднесена жалба која според законот нема одложено дејствие а постапката по жалба не е завршена. Доколку за време на судската постапка тужениот орган донесе друг акт со кој се менува или поништува управниот акт против кој се води управниот спор, органот треба да ги извести тужителот и судот за направената промена. Доколку тужителот изјави дека не е задоволен со новиот акт, судот ќе ја продолжи постапката.⁸¹

Тек на постапката

Судијата поединец ќе го повика тужителот во одреден рок да ги отстрани недостатоците доколку тужбата е нецелосна или неразбирлива. Ако тужителот не ги отстрани недостатоците, судијата поединец ќе ја отфрли тужбата како неуредна. Судијата ќе ја отфрли тужбата ако тој не најде недостатоци во управниот акт кој е спорен и доколку тужбата е ненавремена или предвремена; предметот односно актот што се оспорува не претставува акт за која законитост се одлучува во управен спор; не се приложени сите докази и управниот акт не влијае врз првото на тужителот или на законскиот интерес; по поднесувањето на тужбата актот е поништен по поднесување на тужбата; постои правосилна пресуда донесена по управен спор за истата работа; против управниот акт може да се изјави жалба, но жалбата не е навремено поднесена или жалителот се откажал од жалбата во второстепената постапка. Подносителот на тужбата во рок од осум дена може да поднесе приговор на решението на судијата поединец со кое се отфрла тужбата, по што по приговорот ќе одлучува посебен совет составен од тројца судии. Согласно законот постои можност подносителот на приговорот да побара советот да одлучува по одржувањето на усна јавна расправа. Советот носи решение со кое може да го отфрли приговорот ако е ненавремен или не е поднесен од овластено лице по што ваквото решение е правосилно, може да го уважи и да го поништи решението со кое се отфрла тужбата и постапката во судот да продолжи.

Судот може да го поништи актот и во претходна постапка ако најде дека оспорениот управен акт содржи недостатоци кој го прават незаконит. Ако тужениот донесе акт со кој се менува или поништува управниот акт против кој е поведен управен спор а се донесе второстепен управен акт, органот и тужителот ќе го известат судот, по што судот ќе го повика тужителот во рок од 15 дена да достави до судот изјава дека е донесен акт со кој е задоволен или дека останува при тужбата или пак ја проширува истата. Судот ќе продолжи со постапката ако тужителот го извести дека не е задоволен со актот а ќе донесе решение за прекин на постапката ако е задоволен.⁸²

Доколку судот не ја отфрли тужбата или не го поништи актот против која е поднесена тужбата, тужбата ќе ја достави до тужената страна и ќе даде рок не подолг од 30 дена за одговор на тужба. Во тој рок тужениот е должен пак да ги достави до судот сите списи кои се однесуваат на наводите дадени во тужбата. Ако тужениот не ги достави списите во рок од осум дена, судот ќе го реши спорот и без тие списи со утврдување на фактите. Сите државни органи, органите на автономните покраини и единиците на локалната самоуправа и другите органи со јавни овластувања имаат обврска во рокот кој судот ќе го определи за да ги достават сите списи, притоа означувајќи кои од нив претставуваат тајна согласно закон и во кои странките не можат да имаат увид а доколку не го сторат тоа, мора да дадат образложение зошто не го сториле.

Јавна расправа

Претседателот на советот одлучува за времето на одржување на расправата, ја води расправата и ги повикува страните на спорот и заинтересираните лица. За време на расправата се води записник и расправата е секогаш јавна, освен во случај кога советот на судот ќе одлучи поинаку поради зачувување на националната безбедност, јавниот ред и морал и заштита на интересите на малолетници или поради овозможување на приватност на учесниците во постапката. Расправата може да се одложи единствено доколку постои важна причина и за тоа одлучува советот. Отсуството на уредно повиканите странки не го одложува одржувањето, но нема да се смета дека истите отстапуваат од нивното барање и нивните поднесоци ќе бидат разгледани.

Јавната расправа се одржува по правило, освен во случај кога предметот на спорот е таков да очигледно не побарува непосредно сослушување на странката и посебно утврдување на фактичката состојба, но странките треба директно се согласат на тоа, а судот мора да ја наведе причината зошто не е одржана јавна расправа.

Расправата се води на начин што известителот кој е дел од судскиот совет добива прв збор и без да го презентира својот став го презентира предметот односно суштината на спорот. Потоа збор добиваат тужениот, застапникот и

⁸¹ Закон o upravnim sporovima ("Sl.glasnik RS", br. 111/2009) член 23

⁸² Закон o upravnim sporovima ("Sl.glasnik RS", br. 111/2009) член 25-32

заинтересираното лице нивните изјави се однесуваат единствено на спорните прашања кои се од значење за суштината на спорот и решавање на предметот. На расправата се носи одлука и кои докази ќе бидат изведени.⁸³

Одлука

Пресудата донесена во управен спор е задолжителна за странките. Жалба не може да се поднесе против правосилна пресуда. Судот го решава спорот со донесување на пресуда со мнозинство гласови од членовите на судскиот совет со која тужбата се уважува или одбива како неоснована. Гласањето се одвива без присуство на странките во постапката и се води записник. Судот носи одлука и го разгледува предметот во рамки на оспорениот управен акт, во рамки на барањето во тужбата, но не е врзан за причините за тужбата, а за ништовноста внимава по службена должност.

Кога пресудата се донесува во спор со ограничена јурисдикција, а тужбата се уважува, судот го поништува оспорениот управен акт во целост или дел и притоа го враќа предметот на надлежниот орган на повторно одлучување. Доколку тужбата се уважува а тужбеното барање е поднесено со цел да се утврди незаконитост на актот без правни дејствија или само да се утврди дека тужениот повторно донел акт кој што е веќе поништен, судот во пресудата ќе биде ограничен на тужбеното барање. Доколку судот најде дека оспорениот акт е ништовен, тој ќе донесе пресуда за истото.

Кога пресудата се донесува во спор со полна јурисдикција, а судот увидел дека оспорениот управен акт треба да се поништи, судот со пресуда ја решава управната работа и со таквата пресуда потполно го заменува поништениот акт. Споровите не се одлучуваат во полна јурисдикција кога предмет на спорот е акт донесен во дискрециона оцена или кога е исклучена можноста со посебен закон. Доколку тужителот директно побара од судот спорот да биде решен во полна јурисдикција, судот треба да ги наведе причините зошто не го прифатил тоа барање. Во случаите кога поништувањето на оспорениот акт и повторното поведување на постапката пред надлежниот орган ќе предизвика штета на тужителот која тешко може да се надомести а самиот суд ги утврдил фактите, тој е должен да одлучи во спор со целосна надлежност, освен ако таквиот спор не е исклучен со закон.

Ако второстепениот орган во случај на молчење на администрацијата односно во рок од 60 дена од денот кога му е доставена жалбата или друг со закон даден пократок рок, не донесе решение, а не го донесе ниту по дополнителниот рок од седум дена, странката може да поднесе тужба. Кога се одлучува за тужба поради молчење на администрација, а судот увиди дека таа е основана, со пресуда ќе ја уважи и ќе наложи органот да донесе решение а доколку самиот суд располага со потребните факти и природата на работите го дозволува тоа, судот може со пресудата да ја реши управната работа.⁸⁴

Правни лекови

Управниот спор е едностепен и не е дозволена жалба, а како вонредни правни лекови согласно законот се барање за преиспитување на судската одлука и тужба за повторување на постапката.

Барање за преиспитување на судската одлука

Странката и надлежниот јавен обвинител можат да поднесат барање за преиспитување на судската одлука на Управниот суд како вонредно правно средство. Барањето може да се поднесе поради повреда на материјалниот закон, друг пропис или општ акт или поради повреда на правилата на постапката кои што би можеле да имаат влијание на одлуката како и во неколку други случаи: кога е тоа со закон предвидено, во случаите кога судот одлучувал во полна јурисдикција, и во предмети во управната постапка кога немало можност за жалба.

Барањето се поднесува до Врховниот касационен суд во рок од 30 дена од приемот на одлуката а надлежниот јавен обвинител може да поднесе барање и во рок од 60 дена ако не му е доставена одлуката. Доколку странката е физичко лице, барањето може да го поднесе само преку адвокат- полномошник. Судот може да донесе решение

⁸³ Закон o управnim sporovima ("Sl.glasnik RS", br. 111/2009) член 35-39

⁸⁴ Закон o управnim sporovima ("Sl.glasnik RS", br. 111/2009) член 40-44

за отфрлање на барањето ако смета дека барањето е непотполно и неразбирливо. Против ваквото решение не е дозволена жалба. Судот ќе донесе решение за отфрлање и кога барањето е недовозволено и ненавремено.

Доколку Врховниот касационен суд не го отфрли барањето, истото ќе го достави до спротивната страна на одговор, а судот против чија одлука е поднесено барањето, има рок од 30 дена за да ги достави до Високиот касационен суд сите списи од предметот. Судот без да одржи усна расправа ќе ја преиспитува судската одлука само во границите на барањето, по што ќе донесе пресуда дали го одбива или го уважува барањето. Врховниот касационен суд може да ја укине пресудата по што предметот ќе се врати на повторно одлучување на судот кој што ја донел одлуката и истиот е должен да ги спроведе сите процесни дејствија што му ги наложил надлежниот суд или да ја преиначи одлуката.⁸⁵

Повторување на постапка

Против правосилната одлука на Управниот суд, странките и надлежниот јавен обвинител можат да поднесат тужба за повторување на постапката до судот кој што ја донел одлуката и на кој се однесува причината за повторување на постапката во рок од 30 дена од доставувањето на одлуката. Доколку за истата управна работа е донесена одлука од Европскиот суд за човекови права- ЕСЧП, странката може да поднесе тужба во рок од 6 месеци од објавување на одлуката во Службен весник на Република Србија.

Доколку барањето е нецелосно, неразбирливо или пак е недовозволено или ненавремено, судот ќе го отфрли со решение. Одлучувањето за барањето е без усна расправа.

Постапката пак која е завршена со правосилна пресуда или решение на судот ќе се повтори доколку:

- странката дознае нови факти или стекне можност да употреби нови докази врз основа на кои спорот би бил решен во поповолна ситуација за неа,
- доколку донесувањето на судската одлука е резултат на кривично дело на судијата или вработен во судот, односно доколку одлуката е донесена како резултат на измама,
- одлуката е заснована на пресуда донесена во кривична или граѓанска постапка а таа пресуда била укината со друга правосилна судска одлука,
- исправата на која се заснова судската одлука е лажна и доколку сведокот, вештакот или странката при сослушувањето дала лажен исказ а одлуката се заснова на тој исказ,
- странката стекне можност да употреби претходна судска одлука која е донесена во ист управен спор,
- на заинтересираното лице не му е овозможено да учествува во управниот спор,
- ставот на донесена одлука на ЕСЧП за истата работа може да влијае на законитоста на правосилниот судска постапка.

По тужбата за повторување на постапката одлучува судот кој што ја донел пресудата на која се однесува причината за повторувањето на постапката. Судот со решение ќе ја отфрли ако увиди дека е поднесена од неовластено лице, не е навременена, или не е веројатно постоењето на законски основ за повторување на постапката. По повторувањето на постапката, судот ќе донесе пресуда со која пресудата може да стане правосилна, да се укине или да се преиначи. Против решението на Управниот суд со кое се отфрла тужбата за повторување на постапката е дозволен вонреден правен лек- барање за преиспитување на одлуката до Врховниот касационен суд.

Трошоци на постапката

Трошоците во управниот спор се трошоци кои настанале при водењето на постапката и за истите одлучува управниот суд.

Извршување на одлуките

⁸⁵ Zakon o upravnim sporovima ("Sl.glasnik RS", br. 111/2009) член 49-55

Предметот ќе се врати на повторно одлучување по жалба ако судот го поништи актот против поведениот управен спор односно повторно се одлучува по барање на странката во првостепената постапка ако жалба не е дозволена. Доколку наместо да се поништи управниот акт се донесе друг, органот ќе мора да го донесе тој акт без одлагање во рок од 30 дена. Ако органот и по поништувањето донесе акт спротивен на насоките на Управниот суд во поглед на постапката а тужителот поднесе нова тужба, судот ќе го поништи оспорениот акт и ќе ја реши управната работа со пресуда. Судот е должен да даде образложение ако смета дека не може сам да ја реши управната работа.

Странките имаат право да бараат надомест за неизвршување или ненавремено извршување на пресудите. Надлежниот орган има рок од 30 дена да донесе нов управен акт или акт за извршување на пресудата, а ако органот не го стори тоа и по рок од седум дена по поднесување на барање од страна на странката, таа може со посебен поднесок да бара судот да донесе таков акт.

Судот пред се ќе побара образложение од органот за непостапување по актот. Доколку органот не постапи и по истекот на дадениот рок или пак не го оправда неносењето на актот односно неизвршувањето на пресудата, судот ќе донесе решение со кое го заменува актот. Потоа тоа ќе се достави до надлежниот орган за извршување, кој што е должен без одлагање да го изврши решението. Кога надлежниот орган ќе донесе управен акт за извршувањето на пресудата, а притоа се бара повторување на постапката во однос на донесениот управен акт во судска постапка, повторувањето на постапката е дозволено само доколку престанала да постои причината која довела до повторување на постапката.⁸⁶

⁸⁶ Zakon o upravnim sporovima ("Sl.glasnik RS", br. 111/2009) член 56-73

РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА

Историски аспект на управното судство

Република Хрватска има долга традиција во управното судство, започнувајќи од втората половина на 19ти век како дел од Австроунгарската монархија. Република Хрватска, како и Република Словенија била дел од државниот систем на монархијата, каде надлежен за решавање на управните спорови бил Врховниот управен суд формиран во 1876. Како дел од новоформираната Социјалистичката Федеративна Република Југославија (СФРЈ), Хрватска била првата социјалистичка земја која предвидела контрола на управните акти. Со законот од 1952 година, надлежен за постапување во управни спорови било посебно управно одделение во рамки на Врховниот суд на Република Хрватска.

Со Уставот на СФРЈ од 1974, надлежен за решавање на управните спорови во Хрватска бил Управниот суд. Во 1977 година е донесен нов Закон за управни спорови кој иако бил изменет во повеќе наврати, никогаш не ја променил институционалната поставеност на Управниот суд. Управниот суд на Република Хрватска ги презел сите управни спорови од Врховниот суд на Социјалистичка Република Хрватска и управно финансиските предмети од Вишиот стопански суд.⁸⁷

По распадот на СФРЈ, во Република Хрватска управните спорови биле решавани согласно законот од 1977, се до 2012 кога новиот закон за управни спорови стапува на сила. Измените што ги вовел законот се состоеле во реформа на целокупниот судски систем со што била воведена и второстепена инстанца за решавање на управните спорови. Со законот се формирани четири првостепени управни судови во Загреб, Сплит, Ријека и Осијек, а Вишиот управен суд е формиран како суд од втора инстанца да одлучува по претставки на одлуките од првостепените управни судови.

Управен спор

Согласно Законот за управните спорови, во управен спор се одлучува по законитоста на поединечната одлука со која органот носи одлука за правото, обврската или правниот интерес на странката со управен акт против кој не е дозволен редовен правен лек; оцена на законитоста на постапувањето на органот во областа на управното право со кое се повредува правото, обврската или правниот интерес а каде не е дозволен редовен правен лек; оцена на законитоста на пропуштањето на органот да одлучува во законски предвидениот рок за обврска или правниот интерес или редовен правен лек на странката или да постапува согласно прописите; оцена на законитоста на склучување, раскинување и извршување на управни договори и оценување на законитоста на актите на единиците на локалната и подрачната (регионалната) самоуправа, правни лица кои имаат јавни овластувања и вршат јавна служба.

Управниот спор не може да се поведе во следните случаи: за предмети каде што судската заштита не е во надлежност на Управниот суд; за правилност на поединечните одлуки со примена на слободната оцена на органите на државната управа и против првостепена одлука на државната управа кога таквата одлука може да се побива со тужба против одлука за главната работа. Но, управен спор може да се поведе за законитоста на поединечните одлуки со примена на слободната оцена на органите на државната управа.

⁸⁷ Doc. dr. sc. Dario Đerđa: Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008.,

Во управниот спор се одлучува врз следните начела: начелото на законитост, начелото на произнесување на странка, начелото на усна, непосредна и јавна расправа, начелото на ефикасност и начелото на помош на неука странка.⁸⁸

Организација на управното судство

Во Република Хрватска управните спорови се водат во прв степен пред Управните судови а во втор степен пред Вишиот управен суд.

Како резултат на неколкугодишната реформа на управното судство во Република Хрватска и измените на Законот за управните спорови⁸⁹ и Законот за судовите⁹⁰, во Хрватска се вовеле двостепено управно судство и се предвидоа првостепени управни судови во Загреб, Сплит, Ријека, Осијек и Вишиот управен суд⁹¹ со седиште во Загреб. Во управните судови одлучува судија поединец, а во Вишиот управен суд се одлучува во совет од тројца судии, освен за законитоста на општите акти каде одлучува во совет од пет судии.

Управните судови одлучуваат по тужби против поединечни одлуки на органите со јавни овластувања, против постапувањата на органите со јавни овластувања, поради пропуст да се донесе поединечна одлука или да се стори одредено постапување во законски пропишан рок од страна на органите со јавни овластувања, како и против управните договори и извршувањето на истите и во други случаи определени со закон.

- Преглед на бројот на предмети во Управните судови (2013-2017)⁹²

Година	Број на предмети на почеток на годината	Примени	Решени	Нерешени	Процент на решени предмети
2013	7.075	13.813	8.885	12.003	42,53%
2014	12.003	13.942	11.963	13.978	46,10%
2015	13.978	14.339	13.290	15.024	46,93%
2016	15.024	14.339	15.672	13.693	53,37%
2017	13.693	11.816	14.943	10.566	58,57%

Индикаторите покажуваат позитивен тренд на решени предмети во Управните судови за периодот од 2013 до 2017 година. За изминатите пет години, процентот на решени предмети е зголемен за 16%, односно од 42,536% во 2013 година, зголемен е на 58,579% во 2017 година.

Вишиот управен суд одлучува по жалби против пресуди на Управниот суд и решенија на управните судови за кои не е дозволена жалба, како и за законитоста на општите акти, за судир на надлежности помеѓу управните судови и во други случаи определени со закон.⁹³ Судот ги носи одлуките со мнозинство на гласови и тој има

⁸⁸ Закон o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OіRUSRH i 29/17) Člen 3-9

⁸⁹ Закон o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 20/10- dalje ZUS)

⁹⁰ Izmjenama Zakona o sudovima (Narodne novine, broj 130/11)

⁹¹ Виши управен суд на Република Хрватска <http://www.upravnisudrh.hr/frames.php?right=about.html>

⁹² Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa, Statistički pregled za 2017. Godinu, Zagreb, 2018

https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Izvie%C5%A1%C4%87a/Statisti%C4%8Dko_izvjesce_2017.PDF

⁹³ Закон o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OіRUSRH i 29/17) член 12

обврска да наведе кои фактори биле одлучувачки и зошто ги зел истите предвид при носењето на одлуката. Вишиот управен суд пресудата ја доставува до Управниот суд кој што потоа треба да ја достави до странките.⁹⁴

Вишиот управен суд има 7 специјализирани совети, 5 совети кои одлучуваат по барања за оценка на законитоста на општите акти и служба за следење и проучување на судската пракса. Два совета решаваат предмети од областа на пензиско и здравствено осигурување, права на хрватските бранители и членовите на нивните семејства, социјалната заштита, азил и права на странците. Два совета одлучуваат и по финансиски предмети, права од работен однос, експропријацијата и приватизацијата, јавните набавки, конкуренција, пристап до информации и општи права од кои во едниот совет дополнително се одлучува и по предмети за интелектуална сопственост. Притоа, три совети одлучува за имотни права, станбени и градежни, комунални, права, пристап до информации и предмети од општа управа.⁹⁵

Советите се составени од тројца судии од кои еден е претседател, кој што раководи со советот а другите се членови.

Согласно статистиката во Вишиот управен суд во изминатите пет години се примени и решени следниот број на предмети:⁹⁶

Година	Број на предмети на почеток на годината	Примени	Решени	Нерешени	Процент на решени предмети
2013	18.625	2.612	13.170	8.164	62,01%
2014	8.164	1.838	8.349	1.556	83,47%
2015	1.556	3.436	4.270	722	85,57%
2016	722	5.017	4.327	1.412	75,39%
2017	1.412	5.040	4.545	1.907	70,44%

Во 2017 година Вишиот управен суд примил 5.040 а решил 4.545 предмети што во споредба со 2016 година означува благо зголемување на бројот на решени предмети за 5%. Бројот на нерешени предмети во 2016 година е зголемен за 35% што се должи на законските измени на крајот на 2015 година со кои се прошири надлежноста на судот.

За ефикасноста на управното судство во Република Хрватска говори и фактот што во препораките на Советот на Европа од 11 јули 2017та година во рамки на националната реформа на Хрватска се спомнува долгото времетраење на трговски, граѓанските и кривичните предмети а постапките пред управните судови не се споменуваат.⁹⁷

Во тематскиот извештај за употребата на технологии во правосудството на Европската комисија за ефикасност на правдата при Советот на Европа е земена употребата на разните ИТ технологии во Република Хрватска каде што истата е оценета со два (2). Основата на оценувањето е нивото на управување со ИТ технологија, законска рамка за и снабденост со опрема.⁹⁸ Согласно ЕУ ранг листата за правосудство од 2018та година, Република Хрватска е на скалата од 100% до 120% за број на нерешени управни предмети во прва инстанца за 2010 година.

⁹⁴ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OjRUSRH i 29/17) член 75

⁹⁵ Годишен распоред за работата на судиите и судските советници за 2018та година <http://www.upravnisudrh.hr/Javnost/GODI%C5%A0NI%20RASPORED%20SUDACA%20I%20SUDSKIH%20SAVJETNIKA%20VISO KI%20UPRAVNI%20SUD%20RH%202018.pdf>

⁹⁶ Republika Hrvatska, Ministarstvo pravosuđa, Statistički pregled za 2017. Godinu, Zagreb, 2018 https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Izvjecje%20C5%A1%C4%87a/Statisti%C4%8Dko_izvjesce_2017.PDF

⁹⁷ Council Recommendation of 11 July 2017 on the 2017 National Reform Programme of Croatia and delivering a Council opinion on the 2017 Convergence Programme of Croatia (2017/C 261/10) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ac38e55c-7cc9-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en>

⁹⁸ European judicial systems Efficiency and quality of justice, Thematic report: Use of information technology in European courts CEPEJ STUDIES No. 24 <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229> 2014-2016

За периодот 2014 - 2015 година Хрватска се наоѓала на скалата од 80% до 100% за повторно во 2016 година се искачи од 100% до 120%. Индикаторите кои се земени за мерење се соодносот на бројот на решени предмети во однос на бројот на пристигнати предмети.

Сегашниот развој на правосудниот систем во Република Хрватска се темели на принципите на независност, непристрасност и стручно правосудство, ефикасност, стремеж кон европското правосудство, управување со човечки ресурси и искористување на потенцијалот на модерната технологија⁹⁹ кои како области и стратешки цели се дел од Стратегијата за развој на правосудството во Република Хрватска за 2013 – 2018 година.

Странки на управен спор

Странки во постапката се тужен, тужител и заинтересирано лице.

Странката е должна во тужбата и во одговорот на тужба да ги изнесе сите причини кои што го потврдуваат нејзиното тврдење и доказите кои што можат да бидат во облик на документи, сослушување на странки, исказите на сведоци, мислења на вештите лица, очевидци или други доказни средства.¹⁰⁰

Тужителот може да биде физичко или правно лице кое што смета дека неговите права се повредени со поединечна одлука, постапување или пропуштање на донесување на поединечна одлука на органот со јавни овластувања во законскиот рок или со склучување раскинување или извршување на управен договор. Како тужител може да се јави и лице кое нема својство на правно лице или група лица ако нивните индивидуални права или интереси се повредени со поединечниот управен акт или со постапувањето на органот со јавни овластувања. Тужителот може да биде и државен орган овластен со закон. Како тужен може да се јави органот со јавни овластувања кој го донел или пропуштил да го донесе поединечниот правен акт, постапил или пропуштил да постапил, или пак кој е страна во управен договор. Заинтересирано лице може да биде секое лице на кое со поништување, измена или донесување на поединечна одлука, пропуштање истата да биде донесена од страна на јавниот орган, односно склучување, раскин, или извршување на управен договор му е повредено правото или правниот интерес. Притоа, заинтересирано лице може да биде и јавен орган кој смета дека судската одлука може да има влијание на правата и интересите кои тој орган ги штити согласно закон. Судот може по службена должност или на предлог на странките може да го повика заинтересирано лице за учество во спорот и истото лице може да се вклучи во било кое време во постапката.¹⁰¹ Тужителот може да ја прошири тужбата во рамки на истиот спор до заклучувањето на расправата или до донесувањето на одлуката на судот.¹⁰²

Поведување на управен спор

Спорот пред управниот суд започнува со поднесување на тужба. Тужбата може да биде поднесена и електронски. Откако се исцрпени сите правни лекови, тужбата се поднесува во рок од 30 дена од доставата на поединечната одлука или одлуката по приговор на спорното постапување. Тужба може да се поднесе и во друг рок кој е предвиден како исклучок во законот. Законските решенија предвидуваат и поднесување на тужбата по електронски пат.

Управниот суд по приемот на тужбата, ќе ја испита надлежноста за постапувањето по неа, уреденоста на тужбата и дали постојат претпоставки за водењето на спорот. Доколку судот е ненадлежен за водење на спорот, тој ќе го отстапи предметот на судот кој што е надлежен и за тоа ќе го информира тужителот. Доколку во текот на постапката се променат околностите околу надлежноста, постапката ќе ја води судот кој што бил надлежен кога била поднесена тужбата. Судот може со решение да ја отфрли тужбата ако утврди дека таа е ненавремена, во случај кога одлуката на тужениот орган не го ограничува правото или правниот интерес на тужителот, доколку тужбата е поднесена за ствар која што не може да биде предмет на управен спор, доколку не се искористени редовните правни лекови и во случај кога постои правосилна одлука за истата работа.

⁹⁹Strategija reforme pravosuđa, Temeljne vrijednosti i strateške smjernicerazvoja pravosuđa u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2013.-2018 <https://ravidra.hr/wp-content/uploads/2014/06/Strategija-razvoja-pravosu%C4%91a-RH-2013-2018.pdf>

¹⁰⁰ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 27,29,30,33

¹⁰¹ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 16-19

¹⁰² Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 40

Тужбата по правило нема одложно дејство, освен во случај кога судот на барање на странките ќе одлучи дека доколку се изврши поединечниот управен акт, на тужениот ќе му се нанесе штета која што тешко ќе може да не надомести.¹⁰³ Тужителот има можност да ја повлече тужбата се до заклучување на расправата. Ако не се води расправа до донесувањето на одлука, тужбата ќе се смета за повлечена и ако тужителот не постапи по барањето на судот а е поучен за правните последици, односно не покаже интерес да ја повлече тужбата.

Пред Управниот суд во Република Хрватска се одржуваат јавни расправи на кои судијата поединец кој го одлучува предметот ги повикуваат странките, сведоците и вештаците. Поканата за расправата се доставува 15 дена пред нејзиното одржување. Расправата е јавна, се води записник и се изведуваат доказите. Судот може да донесе решение за исклучување на јавноста само поради заштита на приватноста и доверливост на податоците. Расправата може да се одржи и без присуство на странките или другите учесници во постапката дури и во случај кога тие нема да поднесат оправдана причина за нивното отсуство. Расправата се заклучува кога судот ќе оцени дека за предметот е доволно расправано, но истата може и повторно да се отвори ако има важни прашања кои што треба да се разгледаат.¹⁰⁴ Ако судот дозволи проширување на тужбеното барање ќе одреди и време за припрема на тужителот и заинтересираното лице за расправата.

Пресуда

Судот одлучува во границите на тужбеното барање но не е врзан со причината за поднесување на тужбата а за ништовноста на поединечните одлуки и управните договори внимава по службена должност. Судот ќе донесе пресуда со која ќе ја усвои тужбата или ќе ја одбие како неоснована во името на Република Хрватска и која ќе се однесува само на фактите и доказите за кои и е дадено на странката можност да се изјасни. Пресудата ќе ја објави судијата кој што одлучува по предметот и ја објавува на самото рочиште на кое што ќе ја заклучи расправата. Објавата може да се одложи најмногу до осум дена од денот на заклучување на расправата поради сложеноста на предметот.

Судот ќе ја одбие тужбата ако утврди дека постапката која претходела на донесувањето на поединечниот правен акт има недостатоци, но истите не влијаеле на решавањето на предметот.

Ако судот утврди дека поединечната одлука на органот со јавни овластувања е незаконита, тој со пресуда ќе го усвои тужбеното барање и ќе ја поништи одлуката освен во случај кога тоа не може да го направи поради природата на предметот. Ако судот утврди дека поединечната одлука на органот со јавни овластувања е ништовна, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање. Судот може да го усвои тужбеното барање и во случај кога ќе утврди дека органот со јавни овластувања изоставил во пропишаниот рок да донесе поединечна одлука. Доколку поради околностите на случајот судот не може да го стори тоа, тој ќе му наложи на тужениот орган да ја донесе одлуката и за тоа ќе одреди рок.

Во случај кога судот ќе утврди дека тужениот не постапил во согласност со прописите, одлуката или договорот, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање и ќе наложи постапување во разумен рок. Ако судот утврди дека управниот договор е ништовен, судот ќе го усвои тужбеното барање и договорот ќе го прогласи за ништовен.

Ако судот утврди дека органот со јавни овластувања незаконски го раскинал управниот договор, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање и ќе ја поништи одлуката за раскин на таквиот договор¹⁰⁵. Судот може по тужбеното барање да донесе одлука за надомест на штета и враќање на ствари освен ако судот смета дека тужителот со свое постапување придонел за настанување на штетата. За процедуралните прашања судијата на кој што му е доделен предметот носи решение кое што го објавува на расправа. Решението мора да биде образложено ако со него се одбива предлогот на странките или ако со нив се решава спротивно од предлогот на странките.

Доколку тужениот го прифати тужбеното барање во целост, судот со пресуда ќе го го реши управниот спор а доколку истото го направи делумно, постапката ќе продолжи само за спорните делови од тужбеното барање. Судот може да го реши предметот и по претходно прашање ако се однесува на прашање по кое што не одлучувал

¹⁰³ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 26,

¹⁰⁴ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 37-39

¹⁰⁵ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 55-58

друг суд или орган по што може да го реши сам тоа прашање или да го прекине спорот до донесување на одлука по што претходното прашање ќе има влијание само за управниот спор за кој е прашањето решено.¹⁰⁶

Судот може да изрече привремена мерка по предлог на странката ако тоа е неопходно со цел да се избегне сериозна и непоправлива штета¹⁰⁷. Странките можат во текот на постапката да склучат судска спогодба како посебен начин на решавање на управните спорови. Судот во текот на расправата ќе ги запознае странките со можноста за склучување на спогодба и ќе им помогне во истото по што ако се однесува на целосното тужбено барање со решение ќе го прекине спорот а доколку се однесува на дел истото ќе го вклучи во изреката на пресудата.¹⁰⁸

Правни лекови

Жалба

Против пресудата на управниот суд странката може да поднесе жалба до Вишиот управен суд поради: суштествена повреда на судската постапка, погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба и поради погрешна примена на материјалното право. Жалба не е допуштена ако е поднесена против пресуда со која што поединечната одлука на органот со јавни овластување е поништена или ништовна и предметот е за прв пат вратен на повторно одлучување и против пресуда во која што судот наложил донесување на поединечна одлука која што не е донесена во пропишаниот рок.¹⁰⁹

Вишиот управен суд ќе донесе решение со кое ја отфрли недопуштената жалба, жалбата поднесена од неовластено лице и неуредената жалба ако тоа пропуштил да го направи управниот суд. Вишиот управен суд одлучува на седница без одржување на расправа и ја испитува одлуката во границите и наодите кои што се наведени во жалбата а за ништовноста на поединечните одлуки и за управните договори внимава по службена дожност. Судот може да одржи расправа ако смета дека е потребно и за одржувањето на истата соодветно се применуваат одредбите за одржување на расправа пред управен суд. Вишиот управен суд со пресуда ќе ја одбие жалбата како неоснована и ќе ја потврди провостепената пресуда. Вишиот управен суд носи пресуда и кога ќе ја поништи првостепената пресуда ако утврди дека управниот суд сторил повреда на правилата на судската постапка, погрешно или нецелосно ја утврдил фактичката состојба или погрешно го применил материјалното право, по што ќе ги отстрани недостатоците во пресудата и ќе го реши предметот.¹¹⁰

Повторување на постапката

По правосилната пресуда, постапката може да се повтори на предлог на странките со поднесување на предлог на повторување на постапка до судот во рок од 30 дена од денот кога странката ги дознала причините за повторување. Исто така, повторување на постапката може да се бара и ако со пресуда на Европскиот суд за заштита на човековите права е одлучено различно од пресудата, пресудата се темели на претходно прашање а веќе има одлука на друг суд или орган која е различна, доколку до одлуката дошло со незаконско постапување на судијата, во случај кога одлука која што е донесена врз основ на исправа која што е фасификувана или со невистинита содржина или лажни изјави на учесниците во постапката, ако судијата било потребно да биде иземен согласно закон, доколку постојат нови околности или докази кои што можат да се употребат, како и во случај кога заинтересираното лице немало можност да учествува во спорот. Доколку судот го прифати предлогот, одлуката

¹⁰⁶ Закон o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 42-44

¹⁰⁷ Закон o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 47

¹⁰⁸ Закон o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 89

¹⁰⁹ Закон o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 66-67

¹¹⁰ Закон o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 72,73

ќе ја стави надвор од сила целосно или делумно и со пресуда со која се допушта повторувањето ќе се одлучи за предметот на спорот.¹¹¹

Барање за вонредно преиспитување на законитоста на правосилна пресуда

Во рок од шест месеци од доставата на правосилната пресуда, странките во управниот спор можат да поднесат предлог за вонредно преиспитување на законитоста на правосилната пресуда и решение на управен суд или Вишиот управен суд до Државното правобранителство на Република Хрватска. Истото може да го направи и Државното правобранителство на Република Хрватска по службена должност. По барањето одлучува Врховниот суд на Република Хрватска во совет од пет судии на нејавна седница. Судот може да го отфрли барањето со решение ако е поднесено од неовластено лице, а доколку барањето не е отфрлено, истото ќе го достави до спротивната страна на одговор. Врховниот суд на Република Хрватска доколку го усвои барањето може да ја укине пресудата и да го врати предметот на повторно одлучување или да ја преиначи пресудата.¹¹²

Оцена на законитоста на општите управни акти

За оцена на законитоста на општите управни акти, Вишиот управен суд одлучува на јавна седница и по барање за оцена на поединечни одлуки на органите со јавни овластувања. Вишиот управен суд постапува по барања од физички или правни лица или пак група на лица со зеднички интерес ако со поединечна одлука дошло до повреда на нивните права или интереси. Барање може да поднесе и Народниот правобранител на Република Хрватска по известување од граѓанин. Вишиот управен суд може да го отфрли решението ако утврди дека барањето е поднесено од неовластено лице, доколку е обезбедена друга заштита, ако барањето не се однесува на опш акт, во случај кога оцената за законитоста е во надлежност на Уставниот суд на Република Хрватска и доколку барањето е незаконско. Вишиот управен суд може со пресуда да го укине целосно или да укине поединечни одредби на актот, доколку утврди дека не е во согласност со законот или со статутот на органот со јавни овластувања.¹¹³

Трошоци на постапката

Вредноста на спорот се смета за непроценлива. Трошоците во постапката ги подмирува секоја страна сама, а по одлучување на предметот, странката која го изгубила спорот ги сноси трошоците во целост. Во случаите со делумен успех, судот ги распоредува трошоците рамномерно. Постапките кои се поведени по службена должност ги надоместува судот.¹¹⁴

Извршување на одлуките

Постапката за извршување е уредена со истите правилата како и општата управна постапка.

Надлежен за извршување на одлуките е тужениот орган, односно телото надлежно за извршување. Органот е должен да постапи како што наложува правосилната пресуда најдоцна во рок од 60 дена од доставата на пресудата. Ако пресудата не биде извршена во предвидениот рок или пак е постапено спротивно по истата, тужителот може да поднесе барање до првостепениот суд за извршување на пресудата, односно да побара заклучок за недопуштеност на извршувањето. Судот ќе го одбие барањето за извршување поднесено од неовластено лице, предвремено поднесено или доколку станува збор за неразумно барање а ќе го одбие ако пресудата е извршена, и ако барањето е неосновано од други причини. Решението со кое барањето е усвоено се доставува до органот со јавни овластувања надлежен за извршувањето а ако од неоправдани причини органот не постапува, судот може да изрече и парична казна за штета по неизвршувањето.¹¹⁵

¹¹¹ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 76,77

¹¹² Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 78

¹¹³ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 83-87

¹¹⁴ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 79

¹¹⁵ Zakon o upravnim sporovima (Urednički pročišćeni tekst, „Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - OIRUSRH i 29/17) член 80-82

Република Македонија

Историски аспект на управното судство

Република Македонија својата генеза на управно-судската контрола ја дели заедно со Република Србија, Република Словенија и Република Хрватска. Причина за ова е тоа што територијата на Македонија во 1919 година била припоена кон територијата на Србија која била дел од Кралството на Србите, Хрватите и Словенците, па оттука Македонија била под ист правен и правосуден систем како и другите држави. Во рамките на Кралството СХС во 1922 година е донесен Законот за управните спорови од 1922 година, со кој беа формирани 6 управни судови, меѓу кои еден со седиште во Скопје, додека како второстепен орган е предвиден Државниот совет.¹¹⁶ Овој систем бил во сила се до 1945 година.

По Втората светска војна, Република Македонија за првпат ја остварува својата државност во рамките на Југословенската федерација каде како една од 6-те републики започнала со градење својот судски систем во рамките на Федерацијата. По укинување на Законот за Државниот совет и управните спорови од 1922 година, во 1952 година бил донесен првиот Закон за управните спорови. Согласно овој закон, Врховниот суд на Република Македонија бил надлежен за управните спорови и постапката која се водела за управен спор била едностепена. По распадот на СФРЈугославија, Република Македонија како и другите републики продолжи со примена на југословенскиот Закон за управни спорови од 1977 година со многу мали измени, за во 2006 година да донесе нов Закон за управни спорови на Република Македонија како дел од првата сеопсежна реформа на правосудниот систем во Република Македонија. Согласно Законот за управните спорови, за првпат по напуштање на системот на специјализирано судство се воспостави специјализиран суд за управни спорови – Управниот суд на Република Македонија кој ја презеде улогата на Врховниот суд на Република Македонија како единствен суд кој одлучува во постапките по управен спор во едностепена постапка.

¹¹⁶ Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj srbiji - Neki reformski problemi i pravci noveliranja: http://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/201095/zb201001_021.pdf

Уставниот суд на Република Македонија постапувајќи по поднесена иницијатива за испитување на уставноста на Законот за управните спорови, на 15.12.2010 година донесе Одлука У. бр. 51/2010, со која утврди 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. Поради новонастанатата ситуација, Врховниот суд ја презеде улогата на второстепен орган кој ќе одлучува по жалбите против одлуките на Управниот суд, се до формирање на Вишиот управен суд, кој започна со работа на 01.07.2011 година¹¹⁷.

Управен спор

Новиот концепт за управното судство кој беше воведен со Законот за управните спорови од 2006 година, го дефинира прашањето против кои акти може а против кои акти не е дозволено поведување на управен спор. Законот за управните спорови го дефинира управниот спор како судска постапка во која се одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршењето на јавни овластувања (носители на јавни овластувања) кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите на тие органи донесени во прекршочна постапка, а во која се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста¹¹⁸.

Во рамките на управниот спор, Законот од 2006 година предвидува судска заштита и кога станува збор за прекршоци, што дотогаш не беа предмет на оцена на управниот спор.

Организација на управното судство

Постапката по управен спор во Република Македонија е двостепена. Во прв степен одлучува Управниот суд на Република Македонија, додека во втор степен одлучува Вишиот управен суд. За вонредните правни лекови одлучува Врховниот суд.¹¹⁹

Управниот суд постапува по поднесени тужби:

- За оцена на законитоста на поединечните акти донесени во изборната постапка и на поединечните акти за избори, именувања и разрешувања на носители на јавни функции, ако тоа е определено со закон, како и за актите за именување, назначување и разрешување на раководни државни службеници, ако поинаку не е определено со закон.
- 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 (во натамошниот текст: управни договори).
- 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 на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога за решавање во втор степен против таквиот акт, не е обезбедена друга правна заштита.
- За судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините и градот Скопје и по споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините и градот Скопје и носителите на јавните овластувања, ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот или законите не е предвидена поинаква судска заштита.¹²⁰

¹¹⁷ Судски портал; Виш управен суд, Организација и историјат: <http://www.vsrn.mk/wps/portal/vusskopje/sud/za-sudot/opsti-podatoci>

¹¹⁸ Член 1 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹¹⁹ Член 2 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹²⁰ Член 2 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

Управниот суд постапува и одлучува во управен спор преку судија поединец или во совет од тројца судии. Кога одлучува по тужба за повторување на постапка, Управниот суд одлучува во совет од пет судии.¹²¹

Вишиот управен суд е надлежен:

- да решава по жалбите против одлуките на Управниот суд;
- 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.

Вишиот управен суд кога постапува по жалба против одлука на Управниот суд секогаш одлучува во совет од 3 судии. Исто како и Управниот суд, Вишиот управен суд кога постапува по тужба за повторување на постапка одлучува во совет од пет судии.¹²²

Врховниот суд има надлежност да одлучува по посебна жалба изјавена против решение на Управниот суд донесено во постапката поведена со предлог за заштита поради незаконско дејствие¹²³ додека по вонреден правен лек тој одлучува по поднесено барање за заштита на законитост против одлука на Управниот суд донесена во постапка по тужба за повторување на постапката во управен спор.¹²⁴ Интересно е дека вонредниот правен лек -барање за заштита на законитост може да се истакне само против одлука на Управниот или Вишиот управен суд по тужба за повторување на постапката што исто така претставува вонреден правен лек. Дополнително на тоа, барањето за заштита на законитост не може да се поднесе од страна на странките затоа што овластен за поднесување на барање за заштита на законитоста против одлука донесена по тужба за повторување на постапката по управен спор може да поднесе Јавниот обвинител на Република Македонија. Оттука, странката која сака да поднесе барање за заштита на законитост треба да поднесе барање до Јавниот обвинител на Република Македонија кој по право на дискреција оценува дали ќе поднесе барање за заштита на законитост пред Врховниот суд на Република Македонија. Поради ова, барањето за заштита на законитост од страна на Европскиот суд за човековите права е прогласен за неефикасен правен лек.

Организација на управното судство

Систематизација на Управниот суд

Согласно Годишната програма за работа на Управниот суд за 2018 година¹²⁵, работата на Управниот суд се извршува во рамките на три специјализирани судски оддели:

- Специјализиран судски оддел за имотно - правна област, денационализација, урбанизам, градежништво и други сродни права.
- Специјализиран судски оддел за пензии, права од пензиско и инвалидско осигурување, царини, концесии, јавни приватни партнерства и други сродни права.
- Специјализиран судски оддел за финансиски прашања, јавни набавки и други сродни права. Во рамките на овој оддел се формирани три совети кои не се поделени по области.

Управен суд има 28 судии и 58 судски службеници.

Број на судии пред Управен суд

Управен суд	2015	2016	2017
Број на судии	28	28	28
Број на судски службеници	58	60	58

¹²¹ Член 2 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹²² Ibid

¹²³ Член 63 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹²⁴ Член 49 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹²⁵ Годишната програма за работа на Управниот суд за 2018 година;

Систематизација на Вишиот управен суд

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 има 13 судии и 12 судски службеници.

Број на судии пред Виш управен суд

Виш управен суд	2015	2016	2017
Број на судии	11	13	13
Број на судски службеници	13	13	12

Систематизација на Врховниот суд

Врховниот суд на Република Македонија нема посебни оддели или одделенија за управни спорови од причина што по Барањето за заштита на законитоста кое се покренува како вонреден правен лек, Врховниот суд одлучува на јавна седница на кој учествуваат сите судии на Врховниот суд.

Странки во управен спор

Управен спор во Република Македонија има право да поведе секое физичко или правно лице кое смета дека со управен акт му е повредено некое право или непосреден интерес заснован со закон. Покрај физичките и правните лица, Законот за управните спорови предвидува дека како тужители може да се јават и:

- Државен орган, подружница или друга деловна единица на трговско друштво, населба и слично или група лица, иако немаат својство на правно лице, можат да поведат управен спор ако можат да бидат носители на правата и обврските за кои се решавало во управната постапка.
- Општина и градот Скопје може да поведе управен спор против второстепениот акт кога орган на општините и градот Скопје, или на организација решава во прв степен во управна работа од изворна и делегирана надлежност, а по жалбата против таквиот акт решавал надлежен орган определен со закон.
- Државниот правобранител на Република Македонија, кога со управен акт или со управен договор се повредени законот или јавниот интерес.
- Синдикалната организација ако оцени дека на нејзин член со управниот акт му е повредено правото или непосреден интерес заснован врз закон.
- Здружение на граѓани во име на свој член, кога според своите правила има задача да штити определени права и интереси на своите членови, а со управен акт му е повредено некое право или интерес, здружението може, во согласност со членот и од негово име, да поднесе тужба и да води управен спор против таков управен акт.

Поведување на управен спор

Постапката на управниот спор започнува со поднесување на тужба од страна на тужителот. Тужбата се поднесува во рок од 30 дена од приемот на управниот акт против кој се поднесува тужбата. Постојат и случаи кога со посебни закони се предвидува пократок рок за поднесување на тужба за управен спор. На пример, рок за изјавување на тужба против потврда издадена од Агенцијата за катастар изнесува 15 дена од денот на прием на потврдата.¹²⁶ Тужбата исто така може да се поднесе и во подолг рок од 30 дена но само кога второстепениот орган во рок од 60 дена или во пократок рок определен со посебен пропис не донел решение по жалбата на странката против првостепеното решение, а не го донесе ниту во рок од седум дена по повторното барање, односно кога постои т.н. „молчење на администрација“¹²⁷.

Тужителот може тужбата да ја поднесе директно до писарницата на Управниот суд или да ја поднесе по пошта. Доколку тужбата е поднесена преку препорачана пошта, денот на предавање во пошта се смета како ден на предавање на Управниот суд. Тужбата по правило не го одлага извршувањето на конечниот управен акт освен ако со посебен закон тоа не е определено.

По приемот на тужбата, Управниот суд истата ја разгледува со цел да утврди: дали актот против кој се поднесува тужбата е управен акт против кој може да се води управен спор, дали е навремена, поднесена од овластено лице, дали се изјавува против конечен или правосилен управен акт, дали станува збор за веќе пресудена работа, како и дали е очигледно дека со управниот акт кој се оспорува не се засега во правото на тужителот или во негов непосреден личен интерес заснован врз закон.

Доколку судијата утврди дека постои барем еден од погоренаведените услови со решение ја отфрла тужбата. Против решението со кое се отфрла тужбата, тужителот има право да поднесе жалба до Вишиот управен суд.

Кога судијата ќе утврди дека тужбата е уредна, навремена и поднесена од овластено лице истата ја доставува на одговор на тужениот орган, кој е должен да достави одговор заедно со списите на предметот до Управниот суд во рокот кој ќе му биде определен од судијата.

За управните спорови Управниот суд одлучува по правило на **нејавна седница**.¹²⁸

Управниот суд користи електронска комуникација единствено при постапување по жалбите поднесени против управните акти кои се донесени во постапката за издавање на одобрение за градење, доградба и надградба.¹²⁹ Информацискиот систем *е-одобрение за градење* се користи од страна на Вишиот Управен суд при постапување по жалба против одлука донесена од Управниот суд, поднесена во писмена форма на начин и во рок утврдени со Законот за управните спорови.

Извештајот за употребата на технологии во правосудството на Европската комисија за ефикасност на правдата при Советот на Европа ја оценува Република Македонија со 2,3 што е една од повисоките оценки во делот на користење на ИТ технологија. Основата на оценувањето е нивото на управување со ИТ технологија, законската рамка и снабденост со опрема.¹³⁰

Работа на управните судови:

Согласно статистиката во Управниот суд во изминатите три години се примени и решени следниот број на предмети:

¹²⁶ Член 237 од Закон за катастар на недвижности („Службен весник на Република Македонија“ број 55/2013, 41/2014, 115/2014, 116/2015, 153/2015 и 192/2015)

¹²⁷ Член 22 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006, бр. 27/2008, бр. 117/2009, бр. 150/2010 и бр. 171/2010)

¹²⁸ Член 30 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр., бр. 27/2008, бр. 117/2009, бр. 150/2010 и бр. 171/2010)

¹²⁹ П р а в и л н и к за начинот на користење на информацискиот систем Е-одобрение за градење од страна на второстепениот орган Надлежен за постапување по жалби против управните акти Издадени во постапката за издавање на одобрение за градење, Управниот суд и вишиот управен суд при постапување по Поднесена тужба и жалба во постапката за издавање на Одобрение за градење („Службен весник на Република Македонија“ бр.130/09, 124/10, 18/11, 36/ 11, 54/11, 13/12, 144/13, 25/13, 79/13 и 137/13)

¹³⁰ European judicial systems Efficiency and quality of justice, Thematic report: Use of information technology in European courts CEPEJ STUDIES No. 24 <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680788229> 2014-2016

Година	Број на предмети на почеток на годината	Примени	Решени	Нерешени	Стапка на намалување на нерешени предмети	Време за решавање по поединечен предмет
2015	10.743	12.381	13.197	9.860		272,7
2016	9.860	11.245	11.905	9.148	7%	280,5
2017	9.148	9.002	10.514	7.579	17%	263,1

Бројот на новопримените предмети во Управниот суд во последните 3 години е со постојан тренд на опаѓање. Поради оваа ситуација, Управниот суд успева да го префрли истиот тренд и во делот на нерешени предмети, кои од година во година се намалуваат за стапка која само за една година се зголемила од 7% на 17%.

Согласно статистиката во Вишиот управен суд во изминатите три години се примени и решени следниот број на предмети:

Годи на	Број на предмети на почеток на годината	Примени	Решени	Нерешени	Стапка на намалување на нерешени предмети	Време за решавање по поединечен предмет
2015	82	4.349	3.336	1.095		119,8
2016	1.095	4.388	4.493	990	10%	80,4
2017	990	4.118	43.58	750	24%	62,8

Слично како и кај Управниот суд, бројот на новопримени предмети кај Вишиот управен суд е со тренд на опаѓање, но со многу помала стапка. И кај Вишиот управен суд опаѓачкиот тренд правопрпорционално се рефлектира и на нерешените предмети, кои од година во година се намалуваат. За една година, стапката на намалување на бројот на нерешени предмети е 10% додека веќе втората година е драстично намалена за 24%.

Времени мерки

Во случаите кога тужителот смета дека извршувањето на управниот акт може да му придонесе штета, тој може до Управниот суд да поднесе предлог за одложување на извршување на управниот акт¹³¹ се до неговата правосилност. Доколку Управниот суд го уважи предлогот за изрекување на временни мерки ќе донесе решение со кое ќе го одложи извршувањето на управниот акт но доколку утврди дека предлогот е неоснован, истиот ќе го одбие со решение. Против решението и за усвојување на предлогот за изрекување на временни мерки како или за одбивање на предлогот, секој од странките може да поднесе жалба до Вишиот управен суд. Вишиот управен суд доколку утврди дека решението за уважување на предлогот за изрекување на временни мерки не е законито, ќе донесе решение со кое или ќе го укине решението или истото ќе го преиначи и ќе го одбие предлогот за изрекување на временни мерки. Доколку Вишиот управен суд утврди дека жалбата е неоснована истата ќе ја одбие со решение и ќе го потврди решението со кое се изречени времените мерки. Законот за управните спорови предвидува многу кратки рокови за постапувањето по предлогот за изрекување на временни мерки, кои никогаш не се испочитувани од страна на управните судови, не поради неажурноста на судовите туку поради нереалниот број на денови кој е предвиден во Законот.

Одлуки

Законот за управните спорови предвидува дека Управниот суд во управните спорови одлучува за законитост на управните акти кои се оспоруваат со тужбата како и за самата управна работа, Управниот суд добивањето на

¹³¹ Член 14 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

одговорот на тужбата пристапува кон оценка на законитоста на управниот акт и доколку утврди дека тужбата е основана, ќе донесе пресуда со која ќе го поништи управниот акт. Доколку утврди дека тужбата е неоснована истата ќе ја одбие со пресуда и ќе го потврди управниот акт.

Кога Управниот суд ќе утврди дека управниот акт е незаконит, а постојат услови да постапи во управниот спор, тој ќе донесе пресуда со која ќе ја реши истата. Управниот суд задолжително ќе пристапи кон решавање на управната работа доколку:

- станува збор за погрешна примена на правото (погрешно утврдено правно прашање); - ако станува збор за спорови од управни договори;
- станува збор за акти донесени во прекршочната постапка од страна на органите наведени во членот 1 од овој закон
- дојде до оддолжување на постапката, а се работи за предмет во кој фактичката состојба е утврдена во управно-судската постапка;
- ако претходно со пресуда го поништил управниот акт, а органот не постапил по насоките и ставовите на судот изнесени во пресудата;
- надлежниот орган по поништувањето на управниот акт донесе управен акт спротивно на правното мислење на судот, или спротивно на забелешките од судот во однос на постапката, па тужителот поднесе нова тужба и
- станува збор за молчење на администрација¹³².

Кога Управниот суд со пресуда ќе ја реши управната работа, пресудата го заменува актот на надлежниот орган.¹³³

Правни лекови

Жалба

Против одлуките на Управниот суд странките можат да изјават жалба во рок од 15 дена¹³⁴ од денот на доставувањето на одлуката до Вишиот управен суд. Жалбата може да се изјави поради суштествени повреди на одредбите на постапката, поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба, како и поради погрешна примена на материјалното право. Против одлуката на Управниот суд, органот чиј акт бил предмет на управниот спор може да поднесе жалба преку Државниот правобранител на Република Македонија. Оваа новина се вовеле во 2010 година и оттогаш до денес, не постои јасен критериум кога може Државниот правобранител да поднесе жалба против одлука на Управниот суд. Оваа новина внесе посебна конфузија во целиот систем на административна правда, од причина што со овозможување на тужениот орган – јавниот орган кој го однел управниот акт, да ја оспорува одлуката на Управниот суд, се измени и концептот на управниот спор воведен во 2006 година. Со оваа можност, управниот спор од постапка за судска заштита и контрола на работата на јавните органи се повеќе станува постапка во која јавните органи добиваат можност за парничење со физичките и правните лица околу законитоста на управните акти наместо да се врши надворешна судска контрола на работењето на јавните органи.

Тргувајќи од фактот дека жалбената постапка во управниот спор не е уредена со Законот за управните спорови, согласно членот 7-а, истата се води согласно Законот за парничната постапка.

Токму оваа супсидијарна примена на Законот за парничната постапка создаде дополнителни проблеми во решавањето на управните спорови од причина што Вишиот управен суд изгради ставови врз основа на Законот за парничната постапка кои немаат воопшто било каква допирна точка со карактерот на управниот спор односно

¹³² Член 40 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹³³ Ibid

¹³⁴ Член 40 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

немаат доктрина на јавно право. На пример во даночните предмети доколку застарувањето на даночната обврска настапи во постапката пред Вишиот управен суд, а тужителот не истакнал приговор во тужбата со кој го оспорил управниот акт односно приговорот за застарувањето истакне во жалбата со оглед дека застарувањето настапува за време на жалбената постапка, Вишиот управен суд има заземено став како да станува збор за граѓански предмет и ги одбива сите приговори за застареност и покрај тоа што даночната обврска застарела пред донесување на одлуката по жалба.

Повторување на постапката

Постапката окончана со пресуда или со решение ќе се повтори на барање на најдоцна во рок од 30 дена од денот кога странката дознала за причината за повторување. Ако странката дознала за причината за повторувањето пред да биде окончана постапката во судот, но таа причина не можела да ја употреби во текот на постапката, повторување може да се бара во рок од 30 дена од денот на доставувањето на одлуката. Странката може да ја поднесе тужбата за повторување како до Управниот суд така и до Вишиот управен суд во зависност од основот согласно кој ја поднесува тужбата за повторување на постапката. Против одлуката на судот донесена по тужбата за повторување на постапката, Јавниот обвинител на Република Македонија може да поднесе барање за заштита на законитоста.¹³⁵

Трошоци на постапката

Со пресудата со која се поништува оспорениот управен акт судот ќе одлучи и за барањето на тужителот за враќање на предметот. Во однос на надоместок на штета, судот ќе го упати тужителот своето барање да го остварува во парнична постапка. Оваа одредба повреда на правото на сопственост на тужителите од причина што доколку тужителот поднесе тужба и управните судови утврдат дека управниот акт бил незаконит, истиот нема право на надомест на трошоците и покрај фактот што докажал дека управниот акт кој го оспорил бил незаконит.

Надомест на штета

Во делот на надомест на штета која е причинета на тужителот со извршување на незаконит управен акт кој го поништил судот, Законот за управните спорови е контрадикторен во однос на прашањето дали тужителот може да очекува со одлуката со која се поништува управниот акт да добие надомест на штета. Согласно членот 11 од Законот се предвидува дека „Во управниот спор може да се бара и враќање на одземените предмети, како и надоместок на штетата што му е нанесена на тужителот со извршувањето на актот кој се оспорува согласно со закон“, додека во членот 23 предвидува дека „Ако со тужбата се бара враќање на предмет или надоместок на штета, мора да се стави и определено барање во поглед на предметот или висината на претрпената штета“ што од вака формулираните членови е јасна насока дека тужителот има право да бара надоместок на штета. Законот создава конфузијата во членот 36 кога предвидува дека „Со пресудата со која се поништува оспорениот управен акт судот ќе одлучи и за барањето на тужителот за враќање на предметот. Во однос на надоместок на штета, судот ќе го упати тужителот своето барање да го остварува во парнична постапка“. Во пракса управните судови ја применуваат одредбата од членот 36 од Законот и го упатуваат тужителот да го оствари своето право за надомест на штета пред граѓански суд во парнична постапка.

Извршување на одлуките

Извршувањето на пресудите на управните судови претставува еден од најгорливите проблеми на управното судство. Имено, во Законот за управните спорови е предвидено дека по поништувањето на управниот акт, надлежниот орган е должен да донесе нов согласно насоките дадени во одлуката на судот. Постапка за извршување на пресудите кога јавниот орган не сака да донесе нов управен акт не претставува класично извршување туку замена на управниот акт со решение од страна на управните судови. Постапката предвидува кога јавниот орган по поништувањето на управниот акт во рок од 30 дена не донесе нов управен акт, или акт за извршување на одлуката донесена врз основа на членот 40 став 5 од овој закон, странката може со посебен поднесок да бара донесување на таков акт. Судот постапувајќи по барањето на странката, ќе побара од надлежниот орган известување за причините поради кои не го донел управниот акт кој е должен да одговори најдоцна во рок од седум дена, по што ако не даде одговор, судот ќе донесе одлука што во сè го заменува актот на надлежниот орган, ако природата на работата тоа го дозволува. Судот ова одлука ќе го достави до органот

¹³⁵ Член 40 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

надлежен за извршување и за тоа истовремено ќе го извести органот што врши надзор. Органот надлежен за извршување е должен без одлагање да го изврши ваквото решение.¹³⁶ Но сепак согласно Законот за управните спорови не предвидува посебен дел и инструменти за извршување на одлуките на управните судови, освен во Барање за заштита на правата и интересите, каде предвидува и парични казни за јавните органи или правните лица кои ќе се утврди дека сториле незаконско дејствие со кое спротивно на закон непосредно му се спречува или ограничува на поединец, организација или заедница, остварување на слобода или право.

Посебни постапки пред Управниот суд

Барање за заштита на правата и интересите

Покрај редовниот управен спор, Управниот суд е надлежен да постапува и одлучува во постапка по барањето за заштита на слободите и правата загарантирани со Уставот, ако таква слобода и право е повредено со конечен поединечен акт, а не е обезбедена друга судска заштита.¹³⁷ Исто така, Управниот суд постапува и одлучува ако слободите и правата загарантирани со Уставот се повредени со дејствие на службено лице во орган на државната управа, односно на одговорно лице во претпријатие, установа или во друга организација или заедница, со кое спротивно на закон непосредно му се спречува или ограничува на поединец, организација или заедница, остварување на слобода или право¹³⁸. По предлогот за заштита поради незаконско дејствие одлучува Управниот суд. Судот одлучува во совет составен од тројца судии кои по спроведувањето на постапката одлучуваат дали предлогот е основан или не и согласно тоа истиот можат да го усвојат или да го одбијат. Против решението на Управниот суд е дозволена посебна жалба до Врховниот суд на Република Македонија во рок од три дена од денот на доставувањето на решението.¹³⁹ За разлика од редовниот управен спор, во оваа постапка е јасно уредено извршувањето на одлуките на Управниот суд со обезбедување и на принуден инструмент за извршување на истите. Имено, извршувањето, според околностите на случајот, се спроведува на трошок на органот, организацијата или заедницата, односно на трошок на одговорното лице кое го извршило незаконитото дејствие. Заради извршување на решението, судот да изрече парична казна до 10.000 денари, како и да определи и други мерки во согласност со правилата на извршната постапка.¹⁴⁰

¹³⁶ Член 53 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹³⁷ Член 56 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹³⁸ Ibid

¹³⁹ Член 63 Член 56 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))

¹⁴⁰ Член 62 Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. [62/2006](#), бр. [27/2008](#), бр. [117/2009](#), бр. [150/2010](#) и бр. [171/2010](#))