Општата седница на Врховниот суд на Република Македонија, по сопствена иницијатива, согласно член 37 став 1 точка 1 од Законот за судовите, по правното прашање:

- дали Јавниот обвинител на Република Македонија согласно член 39 став 1 и член 44 став 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за управни спорови, може да изјави барање за заштита на законитоста против одлука донесена по тужба за повторување на постапката, до денот на примената на Законот за изменување и дополнување на Законот за управните спорови – 30.06.2011 година, на ден 01.03.2012 година, утврди:

НАЧЕЛНО ПРАВНО МИСЛЕЊЕ

Јавниот обвинител на Република Македонија според одредбата од член 39 став 1 и член 44 став 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за управните спорови, како овластен орган со закон, не може да поднесе барање за заштита на законитоста против одлука на судот донесена по тужба за повторување на постапката, пред денот на примената на Законот за измени и дополнување на Законот за управните спорови – 30.06.2011 година.

О б р а з л о ж е н и е

Собранието на Република Македонија на седницата одржана на ден 17.11.2010 година, донесе Закон за изменување и дополнување на Законот за управните спорови објавен во Службен весник на РМ бр.150 од 18.11.2010 година. Овој закон влезе во сила осмиот ден од денот на објавувањето во Службен весник на Република Македонија, а неговата примена започна по конституирањето и започнувањето на работа на Вишиот Управен суд, кој пак суд според членот 45 од законот се конституира и започна со работа на 30.06.2011 година.

До, донесување на Законот за изменување и дополнување на Законот за управните спорови, по ова правно прашање кое е предмет на реферaтот, од значење е примената на одредбата од членот 49 од Основниот Закон за управните спорови. Во одредбата од членот 49 беше предвидено “против одлуката на судот донесена по тужба за повторување на постапката, може да се поднесе барање за заштита на законитоста”.

Освен оваа одредба, Законот за управни спорови нема други одредби што ја уредуваат оваа постапка, како што се: причините за изјавување барање за заштита на законитоста, како се поднесува, рок за поднесување, правото на одговор, содржината, видовите на одлуки на судот итн.

Во примената на Законот за управните спорови, по однос на ова вонредно правно средство, во 2010 година, Врховниот суд на Република Македонија во 8 одлуки од кои 3 по поднесени барања за заштита на законитоста од Јавниот обвинител на Република Македонија, а другите од физички и правни лица, зазема стојалиште изразено во поединечни одлуки дека според членот 49 од Законот за управните спорови Јавниот обвинител не е овластен со Закон орган за поднесување на барање за заштита на законитоста и неговите барања поднесени врз основа на членот 38 од Законот за Јавното обвинителство, се недозволени. Врховниот суд на Република Македонија во образложенијата на решенијата заседе стојалиште дека од одредбата од член 49 од ЗУС не произлегува овластување на Јавниот обвинител за поднесување на барање за заштита на законитоста. Одредбата од член 38 од Законот за Јавното обвинителство која предвидува дека "во граѓански и во други судски постапки, како и во управна постапка, Јавниот обвинител презема правни дејствија за кои е овластен со закон", во случајот не може да се прифати како овластување за поднесување на барање за заштита на законитоста во смисла на правото од членот 49 од Законот за управни спорови.

Јавниот обвинител на Република Македонија, исто така во примената на Законот за управните спорови и правото од членот 49 од Законот за управни спорови, увидел нејаснотија и неприменливост, за што побарал од Собранието на Република Македонија автентично толкување на оваа одредба. Јавниот обвинител укажал дека вака како што е определено во член 49 од ЗУС се поставуваат повеќе правни проблеми околу правото на Јавниот обвинител за поднесување на барање за заштита на законитоста.

По повод ова барање, законодавно-правната комисија на Собранието на Република Македонија, во месец април 2009 година, усвојува извештај со констатација дека проблемот на примената на член 49 од Законот за управни спорови не може да се реши со автентично толкување и за истото прашање е потребно да се достави иницијатива за измени и дополнување на Законот за управните спорови, со кои измени треба да се реши ова правно прашање, односно да се определи овластениот подносител на барањето за заштита на законитоста и да се уреди другиот дел од постапката по ова правно средство.

Овој извештај е усвоен од Собранието и доставен до предлагачот на овој закон – Владата на Република Македонија, која што подготвила Закон за измени и дополнувања на Законот за управните спорови и истиот закон е донесен од Собранието во Ноември месец 2010 година, објавен во Службен весник бр.150 од 18.11.2010 година.

Според одредбата од членот 39 од овој закон, дополнет е членот 49 од Закон за управни спорови и Јавниот обвинител на Република Македонија е определен како овластен орган со закон за поднесување на барање за заштита на законитоста, а во ставот 2 од овој член, Врховниот суд на Република Македонија е определено дека за барањето за заштита на законитоста одлучува на Општа седница.

Во делот, од Законот во преодни и завршни одредби во членот 44 став 2 е определено дека: “против правосилна одлука во управен спор, донесена до денот на отпочнувањето на примената на овој закон, може да се изјават вонредни правни средства според прописите што важеле до отпочнувањето со примената на овој закон”.

Зошто е важна оваа преодна одредба, дали таа овозможува, односно дали преку неа може да се конвалидира предвиденото право на Јавниот обвинител според членот 39 од Законот за изменување и дополнување на Законот за управни спорови, во пропис што важел до отпочнувањето на примената на овој закон, а со тоа иако не е определен рок за поднесување на барањето за заштита на законитоста, Јавниот обвинител на Република Македонија да може да изјавува вакво правно средство на одлуките на судот донесени во постапка по тужба за повторување на постапката пред примената на Законот за изменување и дополнување на Законот за управни спорови.

Второто гледање на примената на овие одредби од Законот за изменување и дополнувања на Законот за управни спорови, изразено во поднесените барања од Јавниот обвинител на Република Македонија против одлуки на судот донесени пред примената на овој закон, стои на стојалиште дека ова правно средство е дозволено на одлуки на Управниот суд пред отпочнување на примената на овој закон, а тоа е покриено со вториот дел од одредбата на членот 44 став 2 која предвидува: “може да се изјават вонредни правни средства според прописите што важеле до примена на овој закон”, во смисла што поранешната и неизменета одредба од член 49 од Законот за управните спорови, предвидува можност за вложување на ова правно средство и како такво таа можност треба да се прифати како пропис што важел до денот на отпочнување на примената на овој закон.

За разрешување на поставените дилеми во примената на оваа одредба, ова начелно правно мислење се раководи од правната состојба и правните аргументи кои се:

Во правниот поредок на Република Македонија, согласно Уставните начела и темелните вредности, со обезбедување на заштита на основните слободи и права на човекот и граѓанинот, со владеење на правото, изграден е посебен систем на контрола на државната управа со бројни правни институти и средства.

Уставот на Република Македонија во членот 52 став 4 определува дека законите и другите прописи не може да имаат повратно дејство, освен по исклучок кога е тоа поповолно за граѓаните.

Потпирајќи се на Уставот на Република Македонија, Законот за судовите во членот 4 и 10 предвидува дека “судот одлучува во постапка пропишана со закон...”, а тоа се заснова на начелата на: законитост, легитимност, рамноправност на странките, судење во разумен рок, правичност, јавност, контрадикторност, двостепеност и сл. а со законите за одделните постапки, поблиску се уредуваат начелата на можното отстапување.

Со Законот за управните спорови ("Службен весник на РМ" бр.62/2006), утврдени се основните начела на институтот "управен спор" како што се: целите на управниот спор, предмет на управниот спор, носителите на активната легитимација, односите на носителите на правото на поведување на управен спор, судот кој ќе ги решава правните лекови и Врховниот суд на Република Македонија кој ќе одлучува по вонредни правни лекови.

Во глава VI – вонредни правни средства во членовите 43-50 утврдено е "повторувањето на постапката".

Повторувањето на постапката е важно правно средство што може да се изјавува против правосилна судска одлука донесена во управен спор. Ова правно средство најчесто се користи со оглед дека странките непосредно немаат можност да поднесуваат други правни средства. Повторувањето на постапката може да се оствари само по барање на странката, а не и по службена должност од страна на судот, а причините за повторувањето се таксативно наброени во членот 43 од законот.

Во член 49 од Законот за управни спорови ("Службен весник на РМ" бр.62/2006), беше предвидено дека против одлуката на судот донесена по тужба за повторување на постапката може да се поднесе барање на заштита на законитоста. Освен оваа одредба Законот за управни спорови нема други одредби што ја уредуваат ваквата постапка. Исто така, во однос на постапката по барањето за заштита на законитоста не може да се примени членот 51 од Законот за управни спорови кој утврдува дека доколку Законот за управни спорови не содржи одредби за постапката во управните спорови, соодветно ќе се применат одредбите на Законот за парнична постапка, а ова од причина што во Законот за парничната постапка ("Службен весник на РМ" бр.79/05), н е е предвидено вонредно правно средство "барање за заштита на законитоста".

За запознавање потребно е да се истакне и укаже дека претходниот Закон за управни спорови ("Службен лист на СФРЈ" бр.4/77 и "Службен весник на РМ" бр.44/2002) врз членовите 21, 45 и 49 беше пропишана во целост постапката по барање на заштита на законитоста.

Од анализата на сите прописи што важеле до отпочнувањето на примената на Законот за изменување и дополнување на Законот за управните спорови, може да се утрди дека одредбата од членот 49 од Законот за управните спорови до нејзиното дополнување со членот 39 од Законот за управни спорови, не го предвидува Јавниот обвинител како овластен со закон орган за поднесување на барање на заштита на законитоста. Оваа одредба не определува рокови за вложување на барањето за заштита на законитоста.

Оттука, уставното начело на забрана на повратно дејство на законите значи забрана на примена на законите во правни ситуации и односи што настанале пред нивното влегување во сила, односно законите дејствуваат само врз нови правни ситуации и односи што настануваат по нивното влегување во сила. Дозволен исклучок од ова правило е само ако повратното дејство на законот е поповолно за граѓаните, што во случајот е невозможно да се утврди.

Прифаќањето дека Јавниот обвинител би можел да поднесува барање за заштита на законитоста и на одлуки на судот донесени во постапка по тужба за повторување на постапката пред примената на Законот за измени и дополнувања на Законот за управни спорови, ќе го наруши принципот на еднаквост на странките, а дека Јавниот обвинител не може и го немал тоа овластување, претставува и направеното дополнување на самата одредба од член 49 од Законот за управни спорови. Како што може да се види од преодната и завршна одредба од членот 44 став 2, Јавниот обинител ова право како овластен со закон орган го има од денот на примената на Законот за изменување и дополнување на Законот за управните спорови. Односите кои претходно се разрешени со стојалиштето дека Јавниот обвинител не е овластен орган со закон, а изразени преку поединечните решенија на Врховниот суд на Република Македонија во примената на членот 49 од Законот за управните спорови како и отсутноста на предвидени рокови за вложување на ова правно средство во одредбата од членот 39 став 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за управни спорови несомнено го потврдуваат ставот дека прописот кој важел пред донесување на Законот за измени и дополнувања, не може да се вклучи Јавниот обвинител на Република Македонија како овластен орган по прописот што важел.

Како одредбата од членот 39 став 1 од Законот за измени и дополнувања на Законот за управни спорови не определува рокови за вложување на ова правно средство, Јавниот обвинител може да изјавува вакво правно средство на одлуките на судот донесени само после денот на отпочнувањето на примената на овој закон.

ОПШТА СЕДНИЦА
НА ВРХОВНИОТ СУД
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА