УПРК.бр.42/2025

УПРАВНИОТ СУД во совет составен од судиите: доц.д-р Едита Насковска - претседател на советот, м-р Анета Цигерова и Газменд Фејзуљи - членови на советот, со записничар Игорчо Точев - судски советник, решавајќи по барањето на тужителот Друштво за производство, трговија и услуги „ФАРМА ТРЕЈД“ ДООЕЛ увоз извоз Скопје ул.„Антон Попов“ бр.1/1-3 изјавено преку Адвокатско друштво „МЕНКИНОСКИ“ Скопје Бул.„ВРМО“ бр.7/31 со електронско сандаче naumov-menkinoski, за издавање на времена мерка за одлагање од извршувањето на решението на тужениот Комисијата за одлучување по прекршок при Комисијата за заштита на конкуренцијата бр.09-87/19 од 03.12.2025 година, вредност на спорот 44.359.800,00 денари, по одржаната јавна расправа на ден 24.12.2025 година во присуство на полномошникот на тужителот и овластен претставник на тужениот орган, согласно со член 28 и 29 став 5 од Законот за управните спорови, на ден 24.12.2025 година го донесе следното:

Примено / E pranuar: 13.01.2026
Орг.Един. / Nj. Org.: 09 | Број / Numri: 17/1 | Прилог / Shtojcë: | Вредност / Vlerë:

Р Е Ш Е Н И Е

Барањето на тужителот Друштво за производство, трговија и услуги „ФАРМА ТРЕЈД“ ДООЕЛ увоз извоз Скопје, Управниот Суд да донесе решение за времена мерка со кое ќе го одложи од извршување решението на Комисијата за одлучување по прекршок при Комисијата за заштита на конкуренцијата бр.09-87/19 од 03.12.2025 година, до правосилно завршување на управен спор УПРК.бр.43/2025, СЕ ОДБИВА КАКО НЕОСНОВАНО.

О б р а з л о ж е н и е

Тужителот преку полномошник на ден 10.12.2025 година до овој Суд поднесе тужба насочена кон решението на тужениот Комисијата за одлучување по прекшок при Комисијата за заштита на конкуренцијата бр.09-87/19 од 03.12.2025 година, со барање Управниот Суд да донесе решение за времена мерка со кое ќе го одложи од извршување оспорениот управен акт на тужениот орган означено како во изреката на ова решение. Тужбата, е заведена под УПРК.бр.43/2025 а по повод барањето за издавање на времена мерка на тужителот оформен е предмет под УПРК.42/2025.

Во тужбата со предлог за времена мерка, полномошникот на тужителот наведува дека пред тужен орган на ден 04.09.2025 година поднел Предлог за повторување на постапка со посебно барање за одлагање од извршување на решение на тужениот орган ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година кое било предмет на оцена на законитоста во управен спор окончан со правосилна Пресудата на Управен суд УПРК бр.10/2022 и УПРК 12/2022 од 06.10.2023 година, потврдена со УПРЖ бр.63/2024 од 16.05.2025 година. Тужениот орган по барањето за повторување на постапка и одлагање од извршување на конечното решение ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година одлучил и го донел сега оспореното решение бр.09-87/19 од 03.12.2025 година против кое тужителот ја насочил сега предметната тужба.

Согласно член 29 од Закон за управни спорови, полномошникот на тужителот бара од Судот да донесе времена мерка со кое ќе се одложи од извршување решението ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година кое станало правосилно со Пресудата УПРКЖ бр 63/24 од 16.05.2025 година се до донесување на правосилна одлука по оваа тужба. Барањето за издавање на времена мерка го темели на фактот

дека со извршувањето на истото на тужителот, би му се нанело ненадоместлива и сериозна штета, самото одлагање на извршувањето не било спротивно на јавниот интерес и дека и во насока на јавниот интерес да не се доведе тужителот до пропаст како економски субјект а укажува и дека, согласно одредбите од членот 47 од Законот за управните спорови, судот можел да ја прекине постапката во други случаи со закон а имено како до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднеле иницијатива за оценување на уставност на делот „...со решение ќе му изрече глоба во износ од 10% од вредноста на вкупниот годишен приход остварен во последната деловна година...“ од членот 59 од Законот за прекршоците и кон истата дале и барање за донесување на времена мерка од страна на Уставниот суд на Република Северна Македонија да ги запре од извршување сите првосилни поединечни акти донесени врз основа на оваа оспорена одредба до донесување на конечна одлука по иницијатива. Кон тужбата и кон барањето за времена мерка полномошникот достави примерок од Тековна состојба на тужителот издаден од ЦР на РСМ од 27.08.2025 година, оспореното решение бр 09-87/19 од 03.12.2025 година, примерок од Иницијативата доставена до Уставен суд на РСМ на ден 17.09.2025 година, Пресуда на Виш управен суд УПРКЖ бр 63/24 од 16.05.2025 година и решение ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година.

Судот ја достави тужбата и предлогот за издавање на времена мерка до тужениот орган од кој воедно ги побара и списите на предметот и кој, во зададениот рок достави до Судот одговор на тужба и времена мерка со предметните списи.

Полномошникот на тужителот уредно го прими одговорот на тужба и во врска со истиот достави Поднесок на ден 27.12.2025 година со наводи за писмено произнесување по одговор на тужба и доказ за времена мерка Стручно мислење од Правниот факутлет „Јустинијан Први“ во Скопје од 22.12.2025 година, кои пак Судот уредно ги достави до тужениот орган на ден 23.12.2025 година.

Судот закажа и одржа јавна расправа по повод барањето за времена мерка на ден 24.12.2025 година, на која пристапи полномошникот на тужителот Тони Менкиноски адвокат од Скопје и овластен претставник на тужениот орган Борче Размановски -претседател на Комисијата за одлучување по прекршоци, кој задолжен од Судот а од оправдани причини достави на ден 25.12.2025 година уредно полномошно од Претседателот на Комисијата за заштита од конкуренција.

Полномошникот на тужителот на ден 24.12.2025 година на закажаната јавна расправа по Барањето за времена мерка, првично го повлече Предлогот наведен во точка 8 од тужбата со времена мерка, даден во насока овој Суд да изврши прекин на постапка по предметната тужба согласно член 47 од Законот за управните спорови, и да го сочека исходот на Одлуката по Иницијативата поднесена до Уставниот суд на ден 17.09.2025 година.

На јавната расправа, полномошникот на тужителот согласно член 28 став 2 и член 29 став 5 од Закон за управни спорови, изврши прецизирање на Барањето за издавање на времена мерка и предложи Управниот суд да донесе решение со кое ќе го одложи од извршување оспорениот управен акт на Комисијата за одлучување по прекршок при Комисијата за заштита на конкуренцијата бр.09-87/19 од 03.12.2025 година, до правосилно завршување на управен спор УПРК.бр.43/2025. Понатаму, полномошникот како причини за основаноста на предметното барање за времена мерка дека тужителот е главен увозник на инсулин во Републиката и од таа причина наведе дека, барањето е рационално и дополни дека барањето за времена мерка е поднесено согласно член 29 став 1 и став 5 од Закон за управни спорови, се темели на два столба со исклучителна правна тежина. Првиот, очигледно веројатност на

правото, тужениот орган манифестира фундаментално неразбирање на институтот повторување на постапка и тврдењето дека правосилноста на судската одлука е пречка на повторување на управна постапка е правен парадокс. Согласно член 114 став 1 од Закон за општа управна постапка, овој лек е дизајниран токму за моменти кога актот е веќе конечен и правосилен, а се појавуваат нови факти, како што потврдува Стручното правно мислење од 22.12.2025 година, тужениот орган со носење на оспорениот управен акт со отфрлање на предлогот за повторување на постапка извршил процесна егзекуција врз тужителот, оневозможувајќи да ги презентира доказите кои суштински би ја измениле одлуката.

Понатаму, на јавната расправа полномошникот како втор столб ја истакна итноста и неповторена егзистенцијална штета, извршувањето на глобата од 44.359.800,00 денари, која не само што претставува само финансиска загуба, тоа претставува смртна пресуда за Фарма трејд, но и проблем на пазарот на увоз на инслулин во Македонија, бидејќи оваа компанија е водечка компанија која увезува инсулин во Македонија и присилното извршување на вака драстична и методолошки погрешна казна, ќе предизвика итен стечај и ликвидација кој согласно член 29 став 1 од Закон за управни спорови ќе претставува штета како за пазарот на исулин, така и за фирмата.

На прашање на судот до полномошникот да достави и предложи докази од финансиска природа од кои би произлегло дека тужителот без повторување на правосилно завршената управно прекршочна постапка и извршување на конечното решение ќе му се нанаесе сериозна и ненадоместлива штета, полномошникот на тужителот, наведе дека кон предметното барање имале дадено економско анализа Наод и мислење од Киро М. Костов Т.П. Судски вештак, кое е кон предметното барање за повторување на управна постапка и бара од судот истото да го цени и дополни дека, бара судот да ја препознае оваа опасност и да овозможи мериторно преиспитување, како на сега оспореното решение, така и на неговото одлагање од извршување на оспореното решение.

Овластениот претставник на тужениот орган, на јавната расправа изјави дека остануваат во се како во дадениот одговор на тужба, особено во делот кој е даден како одговор на времената мерка, точките 3.1, 3.2, 3.3 и 3.4 и во таа насока предложи Судот барањето за времена мерка да го одбие.

Во доказна постапка, судот изврши увид и ги изведе како докази : доказите приложени кон тужба со барање за времена мерка, тековна состојба на тужителот од 27.08.2025 година од ЦР на РСМ, Пресуда на Виш управен суд УПРЖ 63/24 од 16.05.2025 година, Иницијатива за оценување на уставноста на дел од Одредба член 59 од Закон за заштита од конкуренција, заведена кај полномошникот 03-518/25 од 16.09.2025 година, примена во Уставен суд на РСМ на 17.09.2025 година, Решение на Комисија за заштита на конкуренција, Комисија за одлучување по прекршок ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година и Предлог за повторување на постапка заведено кај тужениот на 04.09.2025 година, кон Поднесокот од 22.12.2025 година доставено Стручно правно мислење бр.03-1476/4 од 22.12.2025 година УКИМ Правен факултет Јустинијан Први Скопје, од страна на тужен орган кон одговор на тужба доставено, сега оспореното решение 09-87/16 од 03.12.2025 година, Предметното барање-предлог за повторување на управна постапка од 04.09.2025 година, кон кое е доставено Судско вештачење, Наод и мислење Економска анализа СВ бр.48/25 од 26.08.2025 година од Судски вештак Киро Костов издадено од Киро М. Костов Т.П.Свети Николе, одлуки на Виш управен суд УПРЖ 63/24, Одлука на овој суд УПРК бр.10/2022 и УПРК.бр.12/2022 од 06.10.2023 година и Решение од 14.07.2022 година бр.09-30/2, Допис за достава на решението.

Во завршни зборови, полномошникот на тужителот изјави дека, во однос на штетата и пропорционалноста, нагласува дека Фарма трејд е фирма која оперира на пазарот на лекови, пазар од витален јавен интерес член 39 од Уставот ан Република Северна Македонија и уништувањето на овој субјект преку наплтата на несразмерна глоба од над 44.000.000,00 денари, ќе предизвика нарушување на пазарната стабилност, губење на работни места и ќе влијае врз граѓаните како потенцијални корисници или пациенти. Повторно акцентира дека Фарма трејд е компанија за носење на инсулин во Македонија и Судот да има во предвид дека во светот има само 5 компании за инсулин и Фарма трејд е претставник на една од нив, а одлагањето на извршувањето на оспорениот акт е единствеен начин да се зачува суштината на спорот. Поради сето наведено, предложи претходно прецизираниот петитум на барањето за времена мерка Судот да го уважи и да донесе решение согласно член 28 став 2 и член 29 став 5 од Законот за управни спорови за времена мерка со кое ќе го одложи извршувањето на оспорено решение бр.09-87/19 од 03.12.2025 година, до правосилно завршување на управен спор УПРК.бр.43/2025.

Во завршни зборови, овластениот претставник на тужениот орган изјави дека, остануваат на се наведено во одговорот на тужба, изнесеното на јавната расправа и смета дека не се исполнети условите од член 29 од Закон за управни спорови, предлага да се одбие барањето за времена мерка.

Судот постапувајќи само по Барањето на тужителот за определување на времена мерка, не испитувајќи ја законитоста на сега оспреното решение, на основа на доказите приложени кон тужбата и предлогот за определување на времена мерка, како и наводите дадени на одржаната јавна расправа по времената мерка, Судот најде дека:

Барањето на тужителот за определување на времена мерка не е основано.

Од доказите изведени на јавната расправа, Судот најде дека тужителот на ден 04.09.2025 година до тужениот орган поднел Предлог за повторување на управна постапка со посебно барање за одлагање од извршување на решение на тужениот орган ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година кое било предмет на оцена на законитоста во управен спор окончан со правосилна Пресудата на Управен суд УПРК бр.10/2022 и УПРК 12/2022 од 06.10.2023 година, потврдена со УПРЖ бр.63/2024 од 16.05.2025 година.

Видно од Предлогот за повторување на постапката и одлагање од извршување на решение на тужениот орган ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година како правен основ на кое го темели таквото барање, тужителот тргнува од членот 114 став 1 алинеа 1 од Законот за општата управна постапка и кон кој предлог, тужителот доставил Економска анализа од Киро М. Костов Т.П.Свети Николе СВ бр.48/25 од 26.08.2025 година изработена од Киро Костов, вештак од областа на економијата и претставува независна економска експертиза со наслов „Економска експертиза за пазарните услови и рационалноста на понудувачкото однесување на пазарот на инсулин во РСМ (2016-2018)“, која според тужителот е нов и клучен доказ во насока дека не може со сигурност да се заклучи дека понудувачкото однесување на тужителот во предметните постапки за јавни набавки е резултат на забранет договор или услогласено однесување во смисла на член 7 од Закон за заштита на конкуренција. Кон предлогот за повторување на постапката по повод правосилно окончената постапка со решението ПП.бр.09-30/ од 14.06.2022 година, му предложил на тужениот орган да го одложи од извршување тоа решение, се до донесување на правосилно решение по повод таквиот предлог.

Видно од содржината на решението на тужениот орган ПП.бр.09-30/2 од 14.07.2022 година, Судот најде дека со истото на тужителот му е изречена санкција – глоба во висина од 6,16% од вредноста на вкупниот годишен приход во 2021 година како година која претходи на изрекување на санкцијата или во износ од 44.359.800,00 денари за прекшок по член 59 став 1 точка 1 од Законот за заштита на конкуренцијата а во врска со членот 7 став 1 од истиот закон.

Тужениот орган по Предлогот за повторување на постапка и одлагање од извршување на конечното решение ПП бр.09-30/2 од 14.07.2022 година одлучил и го донел сега оспореното решение бр.09-87/19 од 03.12.2025 година против кое тужителот ја насочил сега предметната тужба а со предметното барање за времена мерка предложи на Судот согласно член 28 став 2 и член 29 став 5 од Закон за управни спорови да го одложи од извршување бр.09-87/19 од 03.12.2025 година, до правосилно завршување на управен спор УПРК.бр.43/2025.

Од изведениот доказ доставен кон Поднесок од 22.12.2025 година, Стручно правно мислење бр.03-1476/4 од 22.12.2025 година УКИМ Правен факултет Јустинијан Први Скопје, Судот најде дека се анализираат и коментираат поими од правната терминологија и одредбите од Законот за лекови, Законот за заштита од конкуренција и Законот за јавни набавки, со особен осврт на толкувањето на „учесници во постапка за јавна набавка', „легитимен интерес за утврдување на прекршок", „толкување на усогласено однесување" „свесна паралелност", „заедничка согласност", „согласност на волјите" или „заедничка волја" како и други прашања од сферата на конкурентското право со компаративен осврт, за да на крајот се заклучи дека во првата постапка за јавна набавка учесниците ги објавиле своите цени во електорнското или друг вид надавање, па таа постапка била поништена а во повторна постапка сосоема логично било секој учесник веќе да има информации за цените на другите учесници во постапката и да го прилагоди своето однесување на тоа и дека Министерството за здравство било иницијатор на размената на ценовните информации а истото изостанало од прекршочното гонење.

Предвид наведеното, се одлучи како во изреката на ова решение од следните причини:

Според одредбата од член 28 став 1 и 2 од Законот за управните спорови („Сл.весник на Република Македонија" бр.96/2019), тужбата, по правило не го спречува извршувањето на актот против кој е поднесена, освен ако со закон не е поинаку уредено. По барање на тужителот, кога извршувањето на актот би му нанело штета која тешко би можела да се поправи, а одлагањето на извршувањето не му е спротивно на јавниот интерес, ниту со одлагањето би и се нанела поголема ненадоместлива штета на спротивната странка, судот може да го одложи извршувањето.

Согласно одредбата од член 29 став 1 и став 5 од истиот закон, судот може да издаде времена мерка на барање на странката, доколку тоа е потребно за да се избегне сериозна и неотстранлива штета. На барање на тужителот, судот ќе го одложи извршувањето на оспорениот акт до донесувањето на правосилна одлука, доколку со извршувањето на актот би му се причина штета на тужителот која тешко може да се надомести. При одлучувањето, судот, мора во согласност со начелото на пропорционалност, да го земе предвид јавниот интерес како и интересот на тужителот и заинтересираните лица.

Во конкретниот случај, а по извршениот увид во приложените списи кон тужбата со предлогот за времена мерка, Судот оцени дека не се исполнети условите за определување на времена мерка согласно која, врз основа на одредбите од член 28 став 2 и член 29 став 5 од Законот за управните спорови, до правосилното завршување на управниот спор, времено ќе се одложи од извршување оспореното решение. Односно, по оценка на овој суд, а од смислата и содржината на претходно цитираните одредби од Законот за управните спорови, произлегува дека со институтот времена мерка во судската постапка на тужителот му се дава можност, до донесување на одлука по тужбата, од судот да побара донесување на времена мерка со која ќе се одложи извршувањето на управниот акт, само во случаевите кога надлежниот орган што го донел актот пристапи кон негово извршување и доколку кумулативно се исполнети условите предвидени во претходно цитираните законски одредби.

При оценка на кумулативната исполнетост на трите предвидени услови со претходно цитираната одредба од член 29 став 5 од Законот за управните спорови, Судот врз основа на доказите кои беа приложени кон тужбата а дадени во насока на барањето за времена мерка и изведени на јавната расправа, оцени дека во конкретниот случај не е исполнет ниту еден од тие услови. Имено, во врска со првиот услов дека со извршувањето на сега оспореното решение му се нанесува материјална штета на тужителот и неповторена егзистенцијална штета, извршувањето на глобата од 44.359.800,00 денари, која не само што претставува само финансиска загуба, тоа претставува смртна пресуда за Фарма трејд, но и проблем на пазарот на увоз на инслулин во Македонија, бидејќи оваа компанија е водечка компанија која увезува инсулин во Македонија и присилното извршување на вака драстична и методолошки погрешна казна, ќе предизвика итен стечај и ликвидација, Судот најде дека тужителот истите не ги докажа од причина што кон предметното барање за времена мерка не достави докази за Финансиската состојба на тужителот, туку на јавната расправа побара од Судот да ја цени Економска анализа од Киро М. Костов Т.П.Свети Николе СВ бр.48/25 од 26.08.2025 година изработена од судскиот вештак од областа на економијата Киро Костов, но Судот од содржината на истата најде дека се однесува за пазарните услови и рационалноста на понудувачкото однесување на пазарот на инсулин во РСМ (2016-2018)“ .

Исто така, Судот го ценеше и доказот доставен со Поднесок од 22.12.2025 година Стручно правно мислење бр.03-1476/4 од 22.12.2025 година на Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, но од содржината на истото се утврди дека станува збор за правно академско мислење со компаративна анализа и истото не е релевантен доказ за одлагање од извршување на сега оспореното решение,со кое пак е отфрлен предлогот за повторување на постапка завршена со Пресуда на Виш управен суд УПРЖ бр.63/24 од 16.05.2025 година. Оттаму, Судот цени дека наводите дадени од полномошникот на тужителот како во предметното барање за времена мерка така и прецизирани на јавната расправа не се од влијание за да се докаже дека кај тужителот ќе настане ненадоместлива штета која ќе предизвика итен стечај или финансиска ликвидација, дотолку повеќе што од друга страна пак видно од Тековната состојба на тужителот од 27.08.2025 година од Централениот регистар на РСМ приложен кон тужбата со барање за времена мерка, Судот утврди дека тужителот е рангиран како голем трговец видно од рубриката големина на субјектот, па неспорно се утврди дека тужителот не го стори веројатно настапувањето на штетата која тешко би можела да се поправи или надомести, бидејќи настапувањето на истата е само декларативно наведено и воопшто непоткрепено по основ на конкретниот случај со било каков правно релевантен податок или доказ.

При одлучувањето, судот, ги ценеше наводите дадени од полномошникот на тужителот во однос на штетата и пропорционалноста, дека тужителот е фирма која оперира на пазарот на лекови, пазар од витален јавен интерес согласно член 39 од Уставот ан Република Северна Македонија и уништувањето на тужителот како субјект преку наплатата на несразмерна глоба од над 44.000.000,00 денари, ќе предизвика нарушување на пазарната стабилност, губење на работни места и ќе влијае врз граѓаните како потенцијални корисници или пациенти, особено што тужителот е компанија за носење на инсулин во Македонија а дека во светот има само 5 компании за инсулин и тужителот е претставник на една од нив, а одлагањето на извршувањето на оспорениот акт е единствен начин да се земе предвид јавниот интерес наспроти интересот на тужителот и заинтересираните лица. Но, по оцена на овој суд не е исполнет ниту овој услов од причина што тужителот со ниту еден доказ не стори веројатно дека донесувањето на времената мерка не е во спротивност на јавниот интерес. Имено, во конкретната ситуација, а во отсуство на соодветни аргументи и докази од страна на тужителот, во оваа фаза на постапка, особено ако се има во вид дека јавниот интерес секогаш се почитува ако се испочитувани условите и околностите кои ги предвидува законот воопшто како што е Законот за заштита од конкуренција со кој се регулира соодветната правна област, како што е во конкретниот случај.

Имено, Судот го имаше во вид и третиот услов - пропорциналност на интересот на тужителот и други заинтересирани лица, така што во оваа фаза на постапката и на основа на она што беше приложено кон предметното барање за времена мерка од страна на тужителот, не може да се утврди постоењето на таква пропорциналност или, пак, правата на интересот или евентуална штета која би можела да настапи на страна на други заинтересирани лица со извршувањето на сега оспореното решение од причина што па поради тоа Судот овие наводи не ги прифати за основани од причина што за исполнетоста на условите за времена мерка се цени конкретно секоја правна ситуација.

Врз основа на претходно наведеното, а во согласност со одредбите од член 28 став 2 и 29 став 5 од Законот за управните спорови, Судот донесе одлука како во изреката на решението.

Решено во Управен суд, на ден 24.12.2025 година, под УПРК.бр.42/2025.

Записничар - судски советник
Игорчо Точев

Претседател на советот - Судија
доц. д-р Едита Насковска

ПРАВНА ПОУКА: Против ова решение е дозволена жалба во рок од 3 дена од приемот преку овој до Вишиот управен суд.

Решението да се достави до:
- тужителот - преку полномошникот
- тужениот орган

Претседател на советот - Судија
доц. д-р Едита Насковска