МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ
СТУДИСКА ПРОГРАМА: АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Магистерски труд

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРАВНИТЕ ЛЕКОВИ ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА КАКО ГАРАНТ И ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ВО ДЕЛ ОД БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

СТУДЕНТ: ДАВИД ТРАЈАНОВ
БРОЈ НА ИНДЕКС: М247007
МЕНТОР: ПРОФ. Д-Р. ИВАН ЕФРЕМОВСКИ

Свети Николе, 2025

МЕЃУНАРОДЕН СЛАВЈАНСКИ УНИВЕРЗИТЕТ
СВЕТИ НИКОЛЕ
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФАКУЛТЕТ ЗА ПРАВНИ НАУКИ

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРАВНИТЕ ЛЕКОВИ ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА КАКО ГАРАНТ И ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ВО ДЕЛ ОД БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ

Ментор: Проф. д-р. Иван Ефремовски
Студент: Давид Трајанов
Број на индекс: М247007
Насока: Административно право и јавна администрација

Свети Николе, 2025

ИЗЈАВА

Јас, Давид Трајанов, студент/ка на Втор циклус на студии, организирани на Факултотот за правни науки при Меѓународниот славјански универзитет – Свети Николе, на студиската програма по Административно право и јавна администрација, со постојано место на живеење на ул. _____ во , со ЕМБГ _____ и број на индекс М247007 , изјавувам под морална и кривична одговорност дека поднесениот магистарски труд под наслов „ **КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРАВНИТЕ ЛЕКОВИ ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА КАКО ГАРАНТ И ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ВО ДЕЛ ОД БАЛКАНСКИТЕ ДРЖАВИ** “ представува мој самостоен труд и истиот представува резултат на самостојна научна работа спроведена во текот на истражувањето.

Согласен/а сум да ги сносам сите последици и одговорности кои произлегуваат од неовластеното користење на туѓ текст или плагијаторство, согласно со важечките законски и подзаконски акти кои ги регулираат авторските и сродни права.

Место и датум: Давател на изјавата:

_____ _____

АПСТРАКТ

Правните лекови во управната постапка претставуваат суштински механизам за заштита на правата и интересите на граѓаните во Република Северна Македонија. Тие овозможуваат контрола на законитоста и правилноста на управните акти и гарантираат дека државната администрација ќе постапува во согласност со законите и принципите на правичност. Основните правни лекови, како што се жалбата и управниот спор, им овозможуваат на граѓаните повторно разгледување на нивното барање од повисок орган или судска власт, што придонесува кон правна сигурност и еднаква заштита на сите. На тој начин, правните лекови не се само формални инструменти, туку и практична гаранција дека управната постапка ќе ја оствари својата примарна цел – заштита и унапредување на правата на граѓаните во правниот поредок.

КЛУЧНИ ЗБОРОВИ: Административно право; Контрола на управата; Второстепена постапка; Ефективна правна заштита; Уставно загарантирани права; Судска контрола; Управна правда; Правна држава; Начело на правичност.

ABSTRACT

Legal remedies in administrative proceedings are an essential mechanism for protecting the rights and interests of citizens in the Republic of North Macedonia. They enable control of the legality and correctness of administrative acts and guarantee that the state administration will act in accordance with the laws and principles of fairness. The basic legal remedies, such as the appeal and the administrative dispute, allow citizens to have their request reconsidered by a higher authority or judicial authority, which contributes to legal certainty and equal protection for all. Thus, legal remedies are not only formal instruments, but also a practical guarantee that the administrative procedure will achieve its primary goal – the protection and promotion of citizens' rights in the legal order.

KEYWORDS: Administrative law; Control of the administration; Second instance procedure; Effective legal protection; Constitutionally guaranteed rights; Judicial control; Administrative justice; Rule of law; Principle of fairnes

СОДРЖИНА

ВОВЕД 1

Опис на проблемот 4

Научна и општествена оправданост 4

Предмет на истражување 4

Цели на истражување 5

Задачи на истражување 5

Хипотетска рамка 6

Интенција на истражувањето 6

1. ЗАКОН ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА 7

1.1. АДМИНИСТРАТИВНА/УПРАВНА ПОСТАПКА- ТЕОРЕТСКИ ПРИКАЗ 7

1.2. НАЧЕЛА ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА 13

1.2.1.Начело на законитост 15

1.2.2.Начело на пропорционалност 17

1.2.3.Начело на економичност и ефикасност во постапката 18

I.2.4.Начело на еднаквост, непристрасност и објективност 20

1.2.5.Начело на сервисна ориентација на јавните органи 20

1.2.6.Начело на утврдување на материјалната висина 21

1.2.7.Начело на сослушување на странките 22

1.2.8.Начело на слободна оцена на доказите 24

1.2.9.Начело на делегирање на надлежноста за решавање 25

1.2.10. Начело на правна заштита 26

1.2.11. Начело на конечен управен акт 28

1.2.12. Начело на правосилност 28

1.2.13. Начело на активна помош на странката 29

1.3. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО УПРАВНА ПОСТАПКА 30

1.4. УПРАВЕН СПОР 37

2. ПРАВНИ ЛЕКОВИ 42

2.1. СОДРЖИНА И ФОРМА НА ЖАЛБАТА 44

2.2. ПОВТОРУВАЊЕ НА ПОСТАПКАТА 50

2.3. УПРАВЕН ПРИГОВОР 54

2.4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРАВНИТЕ ЛЕКОВИ 57

2.5. УПРАВНА ПОСТАПКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 59

2.5.1. Изменување и дополнување и откажување на барање ... 62
2.5.2. Порамнувања ... 65
2.6. ДОКАЗНИ СРЕДСТВА ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА ... 66
2.7. ИЗЗЕМАЊЕ ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА ... 75
3. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА УПРАВНАТА ПОСТАПКА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА СО СРБИЈА И СЛОВЕНИЈА ... 79
3.1. ПРЕПОРАКИ ... 83
4. СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ... 88
4.1. Студија на случај 1 ... 88
4.2. Студија на случај 2 ... 88
4.3. Студија на случај 3 ... 89
4.4. Студија на случај 4 ... 89
ЗАКЛУЧОК ... 91
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА ... 94

ВОВЕД

Во современите демократски правни системи, заштитата на правата и слободите на граѓаните претставува темелен принцип кој ја обезбедува правната сигурност и ја гради довербата на граѓаните во институциите на државата. Република Северна Македонија, како држава ориентирана кон владеење на правото и усогласување со европските правни стандарди, воспоставува правен механизам со кој се гарантира дека граѓаните ќе имаат на располагање соодветни средства за заштита во случај на повреда на нивните права од страна на органите на јавната администрација. Правните лекови во управната постапка претставуваат клучен инструмент за воспоставување рамнотежа меѓу поединецот и јавната власт, со цел да се обезбеди правична и законита постапка.

Управното право претставува фундаментален сегмент од правниот поредок на Република Северна Македонија, кој го регулира делувањето на јавната администрација и нејзините односи со физичките и правните лица. Во таа рамка, управната постапка функционира како основен процесен механизам преку кој јавните органи одлучуваат за индивидуалните права, обврски и правни интереси на граѓаните. Прецизната регулација на управната постапка е од суштинско значење за обезбедување законито, правично и транспарентно постапување на администрацијата, а правните лекови се клучниот инструмент кој обезбедува корекција на неправилностите и гаранција за правната сигурност.

Правните лекови во управната постапка имаат особено значење во правниот систем бидејќи создаваат рамнотежа меѓу јавната власт и индивидуалниот интерес. Тие претставуваат механизам за институционална контрола, со кој се овозможува исправување на грешките во првостепеното постапување, превенирање на злоупотребите на дискреционите овластувања и обезбедување на правото на фер постапка. Со оглед на тоа што јавната администрација располага со широк спектар на овластувања кои директно влијаат врз правниот статус на граѓаните, неопходно е да постојат ефективни процесни гаранции, меѓу кои централно место имаат жалбата, повторувањето на постапката, управниот приговор и управниот спор.

Трудот е структуриран на начин кој овозможува систематски, аналитички и компаративен пристап кон управната постапка и правните лекови. Првото поглавје го анализира Законот за општа управна постапка (ЗОУП), со акцент на неговото историско развивање, нормативни особености, суштествените процесни правила и основните начела на постапката. Посебно се разгледани начелата на законитост, пропорционалност, економичност, еднаквост, објективност, материјална вистина, сервисна ориентација, слободна оцена на доказите, како и новововедениот принцип на делегирање на надлежноста. Во рамките на ова поглавје, детално е разработена и улогата на Државната комисија за одлучување во управна постапка како второстепен орган со значајно влијание врз административната правда.

Второто поглавје ги обработува правните лекови како суштинска гаранција за заштита на правата на странките. Анализирани се жалбата и нејзините процесни елементи, повторувањето на постапката како специфичен вонреден лек, управниот приговор, како и новите правни механизми кои произлегуваат од современите административно-правни текови. Посебно внимание е посветено на компаративниот увид во различните правни лекови и нивната ефективност. Во продолжение, се разгледува материјалното и процесно функционирање на управната постапка во Република Северна Македонија, со анализа на доказните средства, изземањето, измените на барањето и институтот на порамнување.

Третото поглавје претставува компаративна анализа меѓу административното постапување во Северна Македонија, Србија и Словенија. Преку споредување на законската рамка, практиката и степенот на ефикасност на правните лекови, се идентификуваат сличностите, разликите и потенцијалните реформи. Поглавјето завршува со препораки насочени кон унапредување на македонскиот административно-правен систем, засновани на компаративните наоди и добрите европски практики.

Четвртото поглавје содржи студии на случај преку кои се прикажува конкретната примена на управните постапки и правните лекови. Анализата на реални предмети овозможува увид во практичните импликации на законските одредби, точноста на примената на начелата и улогата на второстепените и судските органи во обезбедувањето на законитост и правична постапка.

Во практиката на управната администрација во Република Северна Македонија се јавуваат бројни предизвици поврзани со ефикасноста, транспарентноста и законитоста на постапувањето. Чести се ситуациите на неправилно утврдена фактичка состојба, недоволно образложени решенија, непочитување на рокови, недоволна сервисна ориентација и ограничена ефективност на правните лекови. Овие појави создаваат ризик од повреда на правата на граѓаните, недоверба во институциите и нарушување на принципот на владеење на правото.

Исто така, постои потреба од усогласување со европските стандарди, модернизација на управните процедури и зголемување на нивната експедитивност. Оттука произлегува потребата за систематско истражување на правните лекови и нивната практична примена, како и споредување со правните системи во регионот.

Опис на проблемот

Современата правна држава се темели врз начелото на владеење на правото и заштита на правата и слободите на граѓаните. Во управната постапка, како основен механизам на јавната администрација, често доаѓа до ситуации во кои одлуките на органите можат да предизвикаат повреда на индивидуални права или легитимни интереси. Проблемот што се наметнува е прашањето дали постоечките правни лекови во управната постапка во Република Северна Македонија навистина обезбедуваат ефективна и навремена заштита на граѓаните, или пак остануваат во рамките на формално законски гаранции без целосна примена во практика. Ова прашање е особено актуелно во контекст на евроинтегративните процеси, каде што ефикасноста на правните лекови се смета за еден од индикаторите за владеење на правото.

Научна и општествена оправданост

Научната оправданост се состои во тоа што истражувањето придонесува кон развојот на административното право во Република Северна Македонија, преку анализа на еден од најважните институти – правните лекови. Трудот ја проширува академската литература и нуди компаративна перспектива со други правни системи, што е особено значајно во услови на европски интеграции.

Општествената оправданост произлегува од фактот што правните лекови директно влијаат врз секој граѓанин кој стапува во однос со државната администрација. Ефикасните правни лекови обезбедуваат поголема доверба во институциите, ја зајакнуваат правната сигурност и придонесуваат за реализација на принципот на владеење на правото. Оттука, истражувањето има потенцијал да укаже на практични решенија кои ќе доведат до подобрување на функционирањето на јавната администрација и до повисок степен на заштита на човековите права.

Предмет на истражување

Предмет на ова истражување се правните лекови во управната постапка во Република Северна Македонија, нивната правна природа, нормативна уреденост и

практична примена, со акцент на нивната улога како механизми за заштита на правата на граѓаните. Истражувањето е насочено кон анализа на законската рамка, судската и управната практика, како и компаративни искуства со други правни системи, со цел да се утврди степенот на ефикасност и усогласеност со европските стандарди.

Цели на истражување

Главната цел на истражувањето е да се испитаат правните лекови во управната постапка во Република Северна Македонија и да се оцени нивната улога како гарант за заштита на граѓанските права. Дополнителни цели се:

- да се анализира нормативната рамка и нејзината усогласеност со европското право,
- да се согледа практичната примена на правните лекови во конкретни управни постапки,
- да се утврдат слабостите и предизвиците во функционирањето на постојниот систем,
- да се предложат насоки за унапредување на правната и институционалната рамка.

Задачи на истражување

За остварување на целите ќе бидат поставени следниве задачи:

1. Дефинирање на теоретската основа и поимот за правни лекови во управното право.
2. Анализа на Законот за општа управна постапка и други релевантни закони.
3. Истражување на административната и судската практика во однос на правните лекови.
4. Споредбена анализа со избрани правни системи (на пр. Србија, Словенија, Хрватска).
5. Идентификација на предизвици и проблеми во практичната примена.
6. Изработка на предлози и препораки за подобрување.

Хипотетска рамка

Основната хипотеза на истражувањето гласи:

Правните лекови во управната постапка во Република Северна Македонија постојат како законска гаранција, но нивната практична примена е ограничена поради институционални слабости, недоволна ефикасност и недоследно почитување на процесните рокови.

Потхипотези:

- Системот на правни лекови не обезбедува секогаш навремена и ефективна заштита на граѓанските права.
- Недоволната дигитализација и бирократските пречки ја намалуваат функционалноста на постапките.
- Судската контрола претставува значаен, но често задоцнет механизам за заштита.
- Компаративните искуства од земјите членки на ЕУ покажуваат дека дигитализацијата и транспарентноста придонесуваат за поефикасна примена на правните лекови.

Интенција на истражувањето

Интенцијата е преку научна анализа да се даде целосен увид во улогата и значењето на правните лекови во управната постапка во Република Северна Македонија, со што ќе се поттикнат академски дискусии и практични решенија за унапредување на системот. Истражувањето не е само описно, туку и критичко, со намера да понуди аргументирани препораки кои можат да бидат корисни за законодавецот, администрацијата и судството.

1. ЗАКОН ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА

1.1. АДМИНИСТРАТИВНА/УПРАВНА ПОСТАПКА- ТЕОРЕТСКИ ПРИКАЗ

Управната постапка претставува правна форма односно правна процедура преку која се реализираат матријалните прописи од областа на управо-правната материја.

Управната постапка за прв пат е воведена во Австрија во 1925 година и до денес го оправдува авторитетот на постапувањето во законската реализација на матријално-управните прописи од страна на сите субјекти кои го чинат тоа, како и на оние на кои таа се однесува. Во определувањето на поимот управна постапка помеѓу авторите не постојат спорни разлики сите се слични во своите размислувања при определувањето на овој поим.

Според Никола Стјепановиќ, " Управната постапка ја сочинуваат сите оние правни правила кои ја регулираат надлежноста, надворешниот ред на дејствата, формите на дејствата и актите донесени од страна на државната или друга јавна управа при решавањето за правата и обврските на граѓаните и организациите кои произлегуваат од матријално-правните прописи во поедини области на управата".

Јефтиќ и Шрамек истакнуваат дека, "со правилата на управната постапка пред се се регулираат прашањата за надлежноста, а потоа се определуваат сите дејства кои во постапката треба да се извршат, како и формата, текот и редот на тие дејства, обликот и содржината на актите кои се донесуваат врз основа на постапката, редовните и вонредните правни средства и најпосле извршувањето на решението".

Кога го определуваме поимот на управната постапка сите автори се согласуваат дека**"** Управната постапка претставува збир на правни правила со кои се утврдува начинот на постапувањето (процедурата) при решавањето на управно правни предмети од страна на сите овластени органи, организации, институции и заедници и се обезбедува матријална и формална законитост на решенијата од една страна, а се штитат правата и интересите на граѓаните и на другите субјекти, како и јавниот интерес од друга страна".

До денес голем број земји во светот немаат управна постапка ниту се грижеле да донесат процедурален закон. Постапката на управната власт мора да биде законски регулирана. Идеал на правната држава бил управата да добие "форма на судство", а тоа значи постапувањето во управата да се одвива според однапред утврдени правила. Овој постулат да се реализира требало да помине долго време, но сепак и до денес не е до крај спроведен. Полициската држава не ја врзувале никакви правни, а уште помалку процесуални прописи. Но сепак повисоките управни органи им давале упатства на пониските што значело управната власт како целина неможела своеволно да постапува. Продолжуваат да се создаваат вистински правни прописи, во почетокот правни уредби, а подоцна и вистински закони. Расте бројот на процесуалните норми за матријално правните односи и бидејќи биле посебни за секој ред (гранка), немало усогласеност помеѓу истите и бидејќи биле многу и доаѓале од секоја управна власт тешко било да се запамтат. Од тука се јавува потребата за нивна кодификација во форма на закон.

Виена била првата земја каде што во 1875 година бил формиран Управниот суд со Законот за устројство на Управниот суд 1875 година, а потоа кодификацијата на управната постапка била лесно воспоставена. Примерот на Австрија го следат земјите Чехословачка и Полска(1928), и стара Југославија 1930 година. Унгарија(1957), Шпанија (1958), а подоцна и Швајцарија и Шведска. САД во 1946 година донеле Сојузен закон за општа управна постапка. Некои автори не го признваат затоа што има кодификациски карактер, но сепак претставува своевиден напредок, бидејќи САД земја на (COMMON LAW) во однос на Управното право заостанува зад земјите од Европа. Американскиот закон содржи само процесни правила како што е сослушувањето на странката, сојузни прашања и должности и образложение на решението. Причината за ваквото заостанување во САД е јакнењето на државниот капитализам, а напуштање на концептот на либерализмот. Средно решение со фрагментирано нормирање имаат земјите од Латинска Америка, Аргенитина, Боливија, Мексико, Перу и Уругвај, а во Европа Португалија и Италија. Во овие земји се барааат практични решенија се подобруваат управно правните средства со додавање на техниката на спорот. Франција нема кодификација на управната постапка, а се смета за земја со најразработена теорија, законодавство и практика во сверата на судската контрола на

управата и тоа преку институцијата управен спор. Германија покажува инерција во управниот процес. [1]

Со распаѓањето на Југославија и осамостојување на Македонија и донесувањето на Уставот на РМ 1991 година се јавува потреба од ново усогласување на Законот за општа управна постапка. Законот за општа управна постапка или кратко ЗОУП е донесен како републички т.е. македонски пропис во 2005 година, а до тогаш се применувал стариот југословенски пропис, кој датира од 50-тите години. Во 2015 година е донесен нов Закон за општа управна постапка во кои се внесени одредби предвидени во општите одредби на Европскиот административен систем содржани во Европскиот омбусман, кодексот на административно однесување. Најновите измени во Законот упатуваат на одговорно, ефикасно, респозивно работење на администрацијата при решавањето на управните предмети. Од важност е да се нагласи дека Законот го зголемува дискреционото право на одлучувањето на администрацијата, го овозможува правото на жалба на граѓаните во сите постапки. Претходниот Закон за општа управна постапка содржеше одредби за скратена испитна постапка и посебна испитна постапка кои претставуваа директна дискриминација на граѓаните на кои им се решаваат предмети со примена на овие одредби. Важечкиот закон ќи укина одредбите за скратената и посебната постапка, што значи го овозможи правото на докажување за сите учесници во постапката. Значењето на Законот за општа управна постапка е да се донесуваат конкретни административни акти решенија и притоа да се утврди материјалната вистина, односно да се одговори на барањата на граѓаните на законит начин според начела и процесни дејства предвидени и во претходниот ЗОУП од 2005 година и во ЗОУП од 2015 година. Оттука, главната цел на ЗОУП е да се овозможи одговорно ефикасно и законито работење на администрацијата, при што ќе ги задоволи потребите и барањата на граѓаните на законит начин. Така во ЗОУП од 2005 година беше предвидено државните органи и другите државни институции што вршат дејност од јавен карактер се обврзуваат на законска процедура при утврдувањето на матријалната вистина, како и доследна примена на една комплетна низа на управно-процесни институции кои гарантираат матријална и формална законитост во постапката на донесувањето на решението.

[1] Gelevski, S. (2009). Upravno-procesno pravo. Tiha DOOEL – Skopje.

Новиот ЗОУП од 2015 година е насочен кон заштита на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи. Важечкиот ЗОУП акцентот го става на заштита на физичките и правните лица и на јавниот интерес. Во новиот ЗОУП има промена во терминолошкото изразување, така што наброените органи (министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје) се нарекуваат јавни органи.

Законот за општа управна постапка го применуваат јавните органи и давателите на услуги. Законот, како „Давател на услуга“ ги дефинира сите правни лица кои врз основа на закон се овластени да даваат јавни услуги или услуги од општ интерес. Во важечкиот ЗОУП има измени во однос на актите што се донесуваат во постапките. [2]

Така, како нов акт е воведен приговорот и Управниот договор кои понатаму ќе бидат разработени. Во ЗОУП се дефинираат:

- „Управни работи“ претставуваат сите акти и дејствија преку кои се изразуваат или извршуваат надлежностите на јавните органи, а со кои се решава или влијае на правата, обврските или правните интереси на физичките лица, правните лица или другите странки во постапката, како и секоја друга работа која што е одредена како управна со посебен закон;

- „Управното дејствие“ опфаќа донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи во согласност со закон;

- „Управен акт“ е поединечен акт на јавен орган кој е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките. Управните акти можат да

[2] Craig, P., *EU Administrative Law* (3rd ed.), Oxford University Press, 2018.

бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други;

-„Поднесоци во постапката“ се барања, пријави, предлози, жалби, приговори, претставки и други изјави со кои странките се обраќаат до јавниот орган во врска со одредена управна работа.

Општи цели на новиот ЗОУП се:

• Да се осигури заштитата на правата на поединците и на јавниот интерес, како и пропорционалноста на управните акти;

• Да се подобри транспарентноста на управните постапки;

• Да се зголеми довербата на граѓаните во јавната администрација;

• Да се поттикне управна практика ориентирана кон услугите и професионална јавна администрација како суштински услов за економскиот развој;

• Да се поддржи ефективното и етичкото однесување на државните и јавните службеници во заштитата на јавниот интерес;

• Да се подобри ефикасноста (економичноста) на донесувањето на управните акти во корист и на јавниот интерес и на интересот на граѓаните;

• Да се трасира патот и да се започне со примената на современи информатичкокомуникациски технологии за испораката на административните • услуги (е-администрација);

Прописите на управна постапка содржат правила со кои се регулира надлежноста, формата и текот на дејствијата во постапката и обликот и содржината на актите кои се донесуваат како резултат на постапката од страна на државните органи, установите и организациите кои вршат јавни овластувања. Станува збор за формални правила на однесување кои се разликуваат од материјалниот закон.

Администратиивната постапка претставува прецизна правна форма, односно правна процедура преку која се обезбедува и врши реализација на материјалните прописи од областа на административно-правната материја со цел да се донесе законито и објективно

решение, со кое се решава во правата, обврските и интересите на граѓаните, правните лица и други субјекти на управно-правните односи.[3]

Законот за општа управна постапка („Службен весник на РМ“ бр. 124/15, 156/15 и измени) ја уредува постапката по која органите на државната управа, органите на локалната самоуправа, јавните претпријатија и други правни лица што вршат јавни овластувања решаваат за правата, обврските и правните интереси на физичките и правните лица.

Според член 3 од Законот:

„Органот е должен да постапува врз основа на закон и друг пропис и во границите на својата надлежност.“

Според член 4:

„Органот е должен да обезбеди заштита на правата и правните интереси на странките, водејќи сметка за јавниот интерес.“

Според член 6:

„Мерките што ги презема органот мора да бидат соодветни, потребни и пропорционални на целта што се сака да се постигне.“

Според член 10:

„Органот е должен да ја утврди вистинската фактичка состојба и да ги установи сите релевантни факти и докази.“

Според член 122:

[3] Ministry of Justice of the Republic of North Macedonia. (2023). Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за општата управна постапка.

„Органот е должен да донесе решение во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на барањето, ако со закон поинаку не е определено.“

Според член 208:

„Странката има право да изјави жалба против првостепеното решение во рок од 15 дена од денот на неговото доставување.“

Според член 216:

„Поднесената жалба го одлага извршувањето на решението, освен ако со закон поинаку не е определено.“

Според член 279 (повторување на постапка):

„Постапката може да се повтори ако се откријат нови факти или докази, ако постапката била спроведена со суштествени повреди или ако решението се темели на лажен исказ, доказ или неправилна примена на правото.“[4]

1.2. НАЧЕЛА ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА

Начелата во управната постапка претставуваат основни правила за постапување на администрацијата при донесувањето на конечните решенија.

Законите кои уредуваат посебни управни постапки мораат да бидат усогласени со основните начела предвидени во ЗОУП. Така што одредбите од посебните закони не смеат да отстапуваат од основните начела во ЗОУП. Правното значење на основните начела на управната постапка се состои и во тоа што тие во основа се протегаат и на посебните управни постапки при што во проширувањето на правилата на посебните управни постапки не смее без основа да се отстапува од нив, односно тие се замаат во обзир и при разрешувањето според правилата на посебните управни постапки. Секое отстапување од

[4] Собрание на Република Македонија. (2015). Закон за општата управна постапка. Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

нив најтесно треба да се толкува. Овие начела претставуваат континуитет од претходниот ЗОУП и се вклопуваат во целокупниот систем на општествено-политичкото уредување на Република Северна Македонија и се израз на демократската опција во управно-процесните односи. Тоа се изразува преку правото на граѓанинот да биде сослушан во постапката, активно да учествуваат во изведувањето на процесните дејства, да изнесуваат предлози во врска со доказната постапка, да ги разгледуваат списите, со еден збор активно да ги заштитуваат своите права и интереси. Целта на управната постапка е да се донесе законито решение и во матријална и во формална смисла на зборот, а тоа значи да се обезбеди законитост и остварување на сите права обврски и интереси на сите субјекти како учесници во постапката.

Начелата во управната постапка се намалени во однос на претходниот ЗОУП, а дел се издвоени како посебни одредби. На пример правилото за употреба на јазиците и писмата на националностите во претходниот ЗОУП беше предвиден како основен принцип во постапката. Во сегашниот ЗОУП ова правило е издвоено од начелата во управната постапка, така, во член 3 од основните одредби од ЗОУП, се упатува на употребата на македонскиот јазик и неговото кирилско писмо службен јазик во управната постапка.

Притоа, е предвидено во управната постапка што се води во орган на државната управа, другите државни органи, органите на општината, на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје, правните и други лица на кои со закон им е доверено вршење на јавни овластувања, друг јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните и неговото писмо, се користи во согласност со Законот за употреба на јазик кој го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Северна Македонија и во единиците на локалната самоуправа. Странките и другите учесници во постапката кои не се државјани на Република Македонија, а не го разбираат македонскиот јазик и неговото кирилско писмо, имаат право на преведувач. Исто така, начелтото на жалба што беше содржано во претходниот ЗОУП, во сегашниот е преименувано како начело на правна заштита во управната постапка. Во важечкиот ЗОУП жалбата е содржана во цела глава од Законот и истата ќе биде обработена во понатамошниот текст.

ЗОУП ги предвидува следните основни начела во постапката: Начелото на законитост, Начело на пропорционалност, Начело на економичност и ефикасност на

постапката, Начело на еднаквост, непристрасност и објективност, Начело на сервисна ориентација на јавните органи, Начело на утврдување на материјалната вистина, Начело на сослушување на странките, Начело на слободна оцена на доказите, Начело на делегирање на надлежноста за решавање, Начело на правна заштита, Конечен управен акт, Правосилен управен акт, Начело на активна помош на странката.[5]

1.2.1.Начело на законитост

Начелото на законитост претставува основно начело на управната постапка. Неговата задолжителност се изразува во општата обврска на сите и на секого во донесувањето на правните акти и во превземањето на материјални дејства да се придржуваат кон законите и прописите засновани на законот. Во теоријата и во практиката се познати два основни вида во кои се манифестира ралиазацијата на начелото на законитост-формална и материјална законитост.

• Под формална законитост се подразбира обврската на овластените лица и органи при донесување на правните акти и при преземање на материјалните дејства да ја почитуваат однапред со закон определената процедура и актите да ги изработуваат според соодветно пропишана форма.

• Материјалната законитост се изразува во обврската на овластените лица и органи при донесувањето на правните акти и преземањето на материјалните дејствија да водат сметка содржината на нивните акти, односно на нивните дејствија да биде во согласност со законот. Нема да се смета за повреда на материјалната законитост, доколку се донесе акт врз основа на дискреционо право на одлучување на административниот службеник. Дискреционото право на одлучување не подразбира своеволно постапување на административниот службеник при донесување на управен акт. Ќе се смета за валиден актот кој се донел врз основа на дискрециона одлука само доколку не постои законска одредба за донесување на актот, но мора да постои одредба во законот дека за тој случај е предвидено дискреционото право на одлучување. Доколку дојде до повреда на материјалната и

[5] Бугарски, Т. (2012). Административно право и управна постапка. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.

формалната законитост при донесувањето на конечниот акт, ќе претставува основа за поништување на конечен управен акт. [6]

За управната постапка начелото на законитост е основно начело кое има примарно значење.Според формулацијата на ЗОУП начелото на законитост во рамките на управната постапка ја изразува својата суштина во три насоки и тоа:

• Прво, органите и организациите со јавни овластувања кои постапуваат во управните постапки се должни да решаваат врз основа на закон, други општи прописи, прописи на државните органи и организации што тие ги донесуваат врз основа на јавните овластувања. Јавните органи постапуваат во согласност со Уставот на Република Северна Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Македонија. Меѓутоа, со донесувањето на новиот закон за општа управна постапка од 2015 год. има значителни измени во поглед на насоките на начелото за законитост со тоа што покрај законот се воведува и Уставот како највисок државен акт, и се што е донесено треба да биде во согласност со Уставот вклучувајки ги и ратификуваните меѓународни договори.

• Второ, во управните работи во кои органот што со закон или со пропис заснован врз закон е овластен да решава по слободна оценка, решението ќе мора да го донесе во согласност со целта за кое е дадено овластувањето. Во законот за општа управна постапка од 2015 год, оваа обврска се прикажува во член 5, став 2 и гласи**:** Јавниот орган е должен да се грижи за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба. [7]

• Трето, одредбите на ЗОУП важат и за случаите во кои органот е овластен во управните работи да решава по слободна оценка. Ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оцена, управниот акт треба да биде донесен во границите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и да биде особено образложен.

[6] Valin, Ž., *Administrativno pravo*, Ars Lamina DOO, 2012.
[7] Собрание на Република Македонија. (2015). Закон за општата управна постапка. Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

Правното значење на начелото на законитост во управната постапка изразено во споменатите три насоки ја наметнува потребата од нивно поконкретно елаборирање. Посебно прашање кое заслужува внимание во врска со начелото на законитост во управната постапка е изречната обврска за задолжителна примена на начелото на законитост во постапката за донесување на т.н. дискрециони решенија, член 5, став 3, од Законот за општа управна постапка од 2015 год., односно решенијата донесени по слободна оценка. Одредбите на ЗОУП се задолжителни и за органите овластени да решаваат по слободна оценка, па нивните решенија треба да бидат донесени во рамките на овластувањата и во согласност со целта за која овластувањето е дадено. Органот кој според материјалниот пропис е овластен да решава по слободна оценка има право помеѓу повеќе можни ситуации да ја избере онаа која ја смета за најцелисходна, но при донесувањето на решението во конкретната управна работа е должен да се придружува кон одредбите на управната постапка. Очигледна е намерата на законодавецот и во оваа сфера на слободна дискреција да ги обврзе доносителите на решенијата и на дел во кој тие ќе бидат врзани на законот, за да ја намали нивната арбитрарност во чуствителниот домен на одлучувањето за правата, обврските или правните интереси во управната постапка.

1.2.2.Начело на пропорционалност

Органот што ја води постапката не може да ја олеснува положбата на странката наспроти другите учесници во постапката ниту на штета на јавниот интерес и обратно не смее и да ја отежнува положбата на странката во управната постапка повеќе отколку што е потребно за да го заштити јавниот интерес. Од една страна, тој е должен да и овозможи на странката користење, остварување и заштита на нејзините права, во таа смисла би било спротивно на ова начело ако органот и прави потешкотии на странката. Во исто време законот го задолжува органот што ја води управната постапка да не оди во крајност, односно да не ги пречекори своите овластувања, па на странката да и признава поголеми права отколку што и припаѓаат, односно да и определува помалали оврски отколку што треба да ги поднесува.

Во законот за општа управна постапка од 2005 год. начелото на пропорционалност беше ословено како принцип за заштита на јавниот интерес додека со измените во законот

за општа управна постапка од 2015 год нормите од принципот на заштита на правата на странката и на јавниот интерес можеме да ги забележиме во начелото/принциот на пропорционалност.

Така, во член 6 од ЗОУП начелото одредбите од начелото на пропорционалност упатуваат на следното: При водењето на управната постапка јавниот орган треба да и овозможи на странката да ги оствари и заштити своите права и правни интереси, доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на другите странки или трети лица и не се на штета на јавниот интерес утврден со закон. (2) Кога на странките во постапката им се наложуваат обврски, јавниот орган е должен да ги примени оние управни дејствија кои се поповолни за странките, ако таквите дејствија се доволни за да се постигне целта утврдена со закон. Заштитата на јавниот интерес е предвидена во првиот член од ЗОУП кој се однесува на предметот на Законот. [8]

Во ЗОУП е разјаснето дека релевантен е само оној јавен интерес што е определен во рамките на законот. Со тоа се овозможува поединечниот интерес на извесен начин да се вклопи во јавниот интерес. Заштитата на јавниот интерес е предвидена и во надлежноста во постапката каде што е предвидено со цел да се избегне штета за јавниот интерес, односно за странките, законот го дозволува правото на секој јавен орган, по службена должност или на барање на странката, да може да преземе итни мерки за да се избегне штетата, за што е должен без одлагање да го извести надлежниот јавен орган.

1.2.3.Начело на економичност и ефикасност во постапката

Најшироко сфатено под поимот ефикасност се подразбира успешно остварување на целисходните активности на човекот, односно максимално остварување на поставените цели на одредена активност со минимален трошок на човечки и матријални ресурси. Во управната постапка ефикасноста значи брзо, успешно и квалитетно решавање на управните работи. Ова начело е воспоставено со цел за усогласувањето на работењето на администрацијата согласно Европските определби за ефикасно работење на јавната администрација. Со воведување на начелото на ефикасност законодавецот сакал да ја

[8] Собрание на Република Македонија. (2015). Закон за општата управна постапка. Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

надмине воспоставената пракса на индолентниот однос на администрацијата и на другите органи кон остварувањето на правата и интересите на граѓаните и на други странки во управната постапка кога се решава во управните работи. Додека начелото на економичност е неопходно за управната постапка да се води бргу, итно и без одлагање и со колку што се можни помалку трошоци за странката и за другите лица што учествуваат во постапката, но така што да се прибави се што е потребно за правилно утврдување на фактичката положба и за донесување на законито конечно решение.

Во законот за општа управна постапка од 2005 година ова начело е разделено односно има две начела кои посебно се разгледуваат а тоа е начелото на ефикасност и начелото на економичност и итност на постапката.

Во важечкиот ЗОУП овие две начела се споени во едно. Начело на економичност и ефикасност на постапката е содржано во членот 7 од ЗОУП при што упатува на однесувањето на администрацијата при водењето на постапката, истата да ја спроведе на наједноставен можен начин, доколку има доволен број на докази да не ја одложува постапката, но не смее да ги наруши останатите начела кои упатуваат на почитување на правните интереси на странките при потполно утврдување на фактичката состојба. На пример на странката треба да и се овозможи правото на изнесување на доказни средства доколку располага со истите или пак дојде до дополнителни доказни средства во текот на постапката.

Начелото на ефикасност е содржано и во најновите измени на законот кои го задолжуваат јавниот орган што ја води постапката, податоците да ги прибави по службена должност. Се мисли на оние информации за кои водат евиденција органите на државната управа, или инфорамации за кои е воспоставена единствена база на податоци со која се поврзани државните органи со право на достапност во зависност од функцијата на органот. На овој начин се овозможува поефикасно решавање на предмитите зошто не се губи време податоците да ги доставуваат сами странките во постапката. Исто така, Начелото на ефикасност е содржано и во одредби од ЗОУП кои упатуваат на ефикасно работење при водење на управните постапки.

Ефикасноста во решавањето во управните работи во ЗОУП се зголемува и забрзува и преку должност на замолниот орган да дава правна помош во рок од 30 дена. Со член 97

од ЗОУП е предвидена можност нашите граѓани во странство побргу да ги остваруваат своите права, со можност поедини исправи што се издаваат во нашата земја да им се доставуваат директно, а не со посредство на дипломатско-конзуларните претставништва. Можноста да се изработуваат решенија по скратена постапка.Според член 174 од ЗОУП, уверенија и други исправи за кои се води службена евиденција се издаваат за еден ден.

I.2.4.Начело на еднаквост, непристрасност и објективност

Овие три начела претставуваат одраз на начелото на забрана на дискриминација согласно Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи. Решавањето или одлучувањето во управната постапка мора да се врши без никакви разлики и дискриминација по однос на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Така, во член 8 од ЗОУП е предвидено начелото на еднаквост, непристрасност и објективност, при што упатува на заложбата и должноста на органите во управната постапка да обезбедат еднаква, непристрасна и објективна примена на законите и другите прописи во решавањето на управните работи. Имено, решавањето во управната постапка се врши без никакви разлики и дискриминација по основа на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, политичко и друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, матријална положба, потекло по раѓање или било кој и да е друг статус. Ова начело предвидува еднаква примена на законите и другите прописи и за државните органи и за поединците. Еднаквото постапување да е застапено и кај двостраначките предмети.

1.2.5.Начело на сервисна ориентација на јавните органи

Ова начело за прв пат е воведено во Законот за општа управна постапка од 2005 год., означува обврска за органите на управната и другите овластени органи за решавање во управната постапка кога создаваат административно-правни односи и донесуваат решенија дека ќе мораат тоа да го прават во својство на сервис на граѓаните и согласно положбата на човекот и граѓанинот во општеството.

Сегашната примена на начелото на сервисна ориентираност е содржано во член 9 од ЗОУП кој наместо да ги набројува државните огани го користи терминот јавни органи ја имаат обврската на сервисна ориентација при решавањето на управни работи со кои се остваруваат правата и интересите на странките. Начелото на сервисна ориентација е израз на новиот модел на државната управа да се дефинира како сервисно и услужно ориентирана кон граѓаните. Ваквите модерни стандарди и услови на ЕУ за постапување на управните органи мора да се вградат и во процесните закони, но и да се применуваат во управно-правната постапка. *Во управно-правната практика сервисната ориентација би се изразила на три начини и тоа:*

• *Должност на управата да решава управни работи на еден брз и ефикасен начин;*

• *Должност на управата да ги информира странките за условите и процедурите како да си ги остварат на брз и ефикасен начин нивните законски права и интереси;*

• *Должност за поедноставување на формалностите, воведување на еденошалтерски систем, пружање на услуги по електронски пат итн.*

1.2.6.Начело на утврдување на материјалната висина

Под материјална вистина се подразбира утврдување на вистинската состојба на работите, односно осознавање на полната и стварната(материјална) вистина со утврдување за фактичката состојба-онаква каква таа во стварноста постои. Според ова начело на формалната вистина за вистинито се сметало и она што ќе се утврди со определени доказни средства и со определен број на такви средства, без оглед на тоа дали така утврдената вистина одговара на објективната стварност.

Овластеното службено лице во утврдувањето на фактичката состојба е должно да ги прибира, да ги изведува и да ги цени не само оние докази што ги предлагаат странките туку и по службена должност да прибира и да изведува докази за кои смета дека се потребни, а со тоа пак има активна делотворна улога во доказната постапка.

Ова начело е содржано во член 10 од ЗОУП и истото упатува на следното однесување: Јавниот орган треба да ги утврди сите факти и околности што се од битно значење за

правилно утврдување на фактичката состојба во управната постапка. Јавниот орган е должен по службена должност да ги прибави, разгледа и обработи информациите кои се чуваат во службената евиденција и регистрите, под услов пристапот до овие информации да не е забранет со посебен закон. Јавниот орган од странката може да ги бара само оние податоци или исправи кои се потребни за утврдување на фактите и околностите, а за кои не се води службена евиденција наведена.

Ова начело се однесува на повеќе членови од ЗОУП. Така, наоѓа примена во одредбите што се однесуваат на испитната постапка: На странката треба да и се овозможи да се изјасни за фактите и околностите кои се од важност за донесување на решението; Одредбите според кои пред донесувањето на решение ќе се утврдат сите факти и околности што се од значење на решавањето; Одредбите според кои службеното лице што ја води постапката може во текот на целата постапка да ја надополнува фактичката состојба и да изведува докази и за оние факти кои порано во постапката не биле изнесени или уште не се утврдени; Службеното лице што ја води постапката ќе нареди по службена должност изведување на секој доказ ако најде дека е тоа потребно заради разјаснување на работите; Фактичката состојба, врз која го заснова своето барање странката е должна да ја изнесе точно, вистинито и определено.

За непочитување на ова начело законот предвидува одредени мерки. Може да се преиспита решението и доколку решението е донесено со неправилно утврдена фактичка состојба второстепениот орган може да го поништи тоа решение. Може да се отстапи од ова начело кога станува збор за прашања што се од јавен интерес. Во случај на порамнување се отстапува од ова начело.

1.2.7.Начело на сослушување на странките

Пред донесување на решението на странката мора да и се даде можност да се изјасни за фактите и за околностите што се од важност за донесувањето на решението. Со оваа законска одредба подигнат е на степен на основно начело правото на странката да се изјасни за предметот и за своите права пред органот да го донесе решението во управната постапка. Доследната примена на ова начело е во интерес и на самата странка, но и на органот кој ја води постапката, затоа што органот воспоставувајќи ја оваа соработка обезбедува поголема

можност Непочитување на принципот на сослушување на странката во утврдената постапка претставува битна повреда на правилата на постапката, што претставува причина за поништување на решението од страна на второстепен орган по повод изјавена жалба. Според ова ова начело нашло примена и во првостепена и во второстепена управна постапка, а може да се примени и кај повторувањето на управната постапка, како и во управниот спор.

Начелото на сослушување на странките е содржано во член 11 од ЗОУП при што се предвидени два става кои упатуваат на задолжителната обврска на надлежниот орган:

(1) Пред издавањето на управниот акт, на странката мора да ѝ се даде можност да се изјасни за фактите и околностите што се од важност за решавањето. Законодавецот ја оставил можноста за отстапка од овој член во услови предвидени со закон.

(2) Управниот акт може да се донесе без претходно изјаснување на странката само во случаи утврдени со закон. Така што доколку во посебните ЗОУП е утврдена можноста за отстапка од овој член ќе се применува посебниот закон. Исклучителноста, без претходно изјаснување, најверојатно може да се однесува доколку е неопходна заштита на јавниот интерес.[9]

Иако е вкоренето верувањето дека странката секогаш се наоѓа во подредена положба наспроти управниот орган во создавањето на управно-правниот однос, сепак во самата процедура на решавањето не е објект во постапката, туку активен субјект со точно прецизирани процесни овластувања. Принципот на сослушување на странките претставува израз на демократизирана постапка, активно учество во утврдување на матријалната вистина од што произлегува правилна примена на матријалниот пропис.

Така, согласно член 138 на странката ќе и се овозможи пред донесувањето на решението да ги оствари своите правни интереси, а во член 146 тоа е регулирано преку:

• правото на странката да учествува во испитната постапка да дава одредени докази и да ги брани своите права засновани со закон;

[9] Собрание на Република Македонија. (2015). Закон за општата управна постапка. Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

• може да изнесува нови факти што можат да бидат од влијание за решавање на работата и да ја побива точноста на наводите што не се сложуваат со нејзините наводи;

• може да изнесува факти и докази до донесувањето на решението и по одржаната усна расправа со конкретно оправдување зошто тоа не го сторила на расправата; [10]

Овластеното службено лице е должно да и овозможи на странката да се произнесе за сите околности и факти во постапката, да учествува во изведувањето на нови докази и да добие информација за доказите и постапките како е дојдено до нив како и да може да поставува прашања на странките, вештаците и другите лица во постапката. Исто така, странката може да дава забелешки за усната расправа и да предлага вештаци или нивно изземање.

Во практиката постојат бројни примери на кршење на ова начело. Повредата на ова начело претставува битна повреда на правилата во постапката што претставува основа за поништување на решението и во првостепената и во второстепената постапка. Ова начело може да се примени кај повторувањето на постапката и во Управниот спор. Отстапувањето од ова начело е тогаш само кога е со закон допуштено и тоа кога се одлучува по скратена постапка и во случаи кога е неопходно преземање на итни мерки од јавен интерес.

1.2.8.Начело на слободна оцена на доказите

Во член 12 од ЗОУП е содржано начелото на слободна оцена на доказите. Ова начело е поврзано со дискреционото право на одлучување, при што законодавецот ја дава можноста одговорното лице да донесе одлука по негова слободна оцена. Така, овластеното службено лице одлучува кои факти ќе ги земе како докажани по свое самостојно уверување врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на утврдените факти од целокупната постапка.

Во минатото постоеле две теории: законска или легална која исклучиво се темели на фиксно утврдените доказни средства. Теоријата на слободна оценка на доказите го овозможува правото на службеното лице да одлучува по лично убедување. Ова начело не

[10] Собрание на Република Македонија. (2015). Закон за општата управна постапка. Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

значи дека не му е дозволено самоволие на службеното лице затоа што во предвид треба да бидат земени само објективните моменти, а не личните чувства и интереси на лицето. По тој повод судот зазел становиште дека органот кој го изведува и оценува доказот не смее да ги степенува со посилна или послаба сила туку дека сите докази се изедначени.

Начелото на оценка на доказите се применува за сите доказни средства во управната постапка. Од ова правило се изземени јавните исправи за кои според ЗОУП содржината на јавните исправи секогаш мора да се земе како точна и вистинита се додека не се докаже спротивното. Отстапувањата од ова начело се предвидуваат и во член 163 од ЗОУП каде што станува збор за претпоставена вистина и во членот 148 во однос на доказната сила на кривичната пресуда.

1.2.9.Начело на делегирање на надлежноста за решавање

Начелото на делигирање на надлежноста за решавање е предвидено како ново начело содржано во член 13 од ЗОУП. Ова начело не беше содржано во претходниот закон за ЗОУП. Во рамки на јавниот орган, надлежноста за решавање на управните работи, по правило, се делегира на службени лица во рамките на органот, соодветно на сложеноста на соодветната управна работа. Со ова начело законодавецот настојува да воспостави ред во однос на наделжноста и одговорноста на административните службеници во процесот на водењето на постапката. Истата неможе да биде доверена на било кој во јавниот отрган, неопходно е да се воспостават овластени службени лица кои ќе имаат овластување да ги решаваат управните предмети.

Ова начело е поврзано со Член 24 од Законот за општа управна постапка, кој гласи:

(1) Во управната постапка, јавниот орган постапува преку овластеното службено лице назначено во согласност со правилата наведени во овој член,

(2) Ако не е определено со посебен закон или подзаконски акт, функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за организација да определи организациона единица надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност.

(3) Овластеното службено лице ја води и комплетира постапката, ако со закон поинаку не е определено.

(4) Колегијалниот јавен орган е должен да овласти еден член на јавниот орган или административен службеник вработен во јавниот орган да ја води постапката, законодавецот ја дава обврската на државниот орган да определи сектор или стручно лице кои ќе ги потпишува предметите кои ги решава.

Во ставот 2 кој гласи: "оваа обврска важи само доколку со друг закон е поинаку определено", законодавецот дава можност за отстапка од овој член, што упатува, можност посебниот закон да го реши на друг начин. Што значи доколку со посебениот закон се предвиди управните предмети да ги потпишува министерот или градоначалникот во тој случај повторно се намалува мотивацијата и одговорното работење на овластените службеници лица кога знаат дека друг ќе се потпише и ќе ја преземе одговорноста за неговото работење, или доколку и службеникот и одговорното лице на органот се потпишат, службеникот ќе има поделена одговорност. [11]

Ова е особено важно за професионалниот пристап на административните службеници при решавањето на предметите. Во тој случај, овластениот член, односно службеник постапува како овластено службено лице и му доставува предлог за управниот акт на колегијалниот јавен орган, во писмена форма, освен ако со посебен закон не е поинаку утврдено.

1.2.10. Начело на правна заштита

Начелото на правна заштита значи можност на странката во управната постапка да се обжали на првостепената одлука. Правната заштита се согледува и во можноста на странката против одлуката од втор степен каде што жалбата не е допуштена, да поведе управен спор пред Управен суд. Правната заштита се согледува и во правото на второстепениот орган да укине, измени или поништи акт донесен од првостепениот орган.

[11] Собрание на Република Македонија. (2015). Закон за општата управна постапка. Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

Начелото на правна заштита е содржано во член 14 од ЗОУП каде што покрај тоа што е овозможено правото на жалба против првостепените управни акти, странката има право на жалба и доколку јавниот орган не постапил по нејзиното барање во определен рок, а е поврзано со поведена постапка по жалба.

Со Уставот на Македонија во член 15 ова начело е изразен на следниот начин: "Се гарантира право на жалба против поединечните правни акти во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овластувања."

Во ЗОУП за прв пат се споменува приговорот како правен лек за странката, кој се применува против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес. Начелото на правна заштита гласи:

(1) Странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно со законот.

(2) Против првостепените управни акти странката има право на жалба во случаи утврдени со закон.

(3) Странката има право на жалба и доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок.

(4) Против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор.

(5) Против управните акти донесени во втор степен, како и против управните акти донесени во прв степен против кои не е дозволена жалба странката може да поведе управен спор. [12]

Жалбата детално е разработена во делот за правни лекови во постапката и тоа содржината и формата на жалбата, рокот за изјавување жалба и откажување од жалбата, предавањето на жалбата, одложното дејство на жалбата, работа на второстепниот орган по жалба, работа на првостепениот орган по целосно или делумно уважена жалба, жалба во

[12] Закон за општата управна постапка, Сужбен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

случај на молчење на управата, рок за постапување по жалбата и достава на решението по жалба.

1.2.11. Начело на конечен управен акт

Начелото на конечен управен акт е регулиран во член 15 од ЗОУП и се однесува на тоа дека решение против кое не е изјавена жалба во управната постапка, или пак жалбата е искористена, а со кое странката се стекнала со некое право, односно со кое на странката и е определена некаква обврска, е конечно во управната постапка. Конечното решение во управната постапка може да се поништи, укине или измени само во случаите утврдени со закон. Конечниот управен акт е секогаш извршн акт, доколку со закон не е поинаку определено.

Законодавецот ја оставил можноста за отстапување од ова начело со посебните закони за управна постапка. Извршното начело во постапката е надополнување на начелото на конечен управен акт. Член 15 од ЗОУП упатува на следните одредби:

(1) Конечен управен акт е оној против кој може да се поведе управен спор.

(2) Конечен управен акт може да се поништи, укине или измени само во случаите утврдени со закон.

(3) Конечниот управен акт е извршен, освен ако со закон поинаку не е определено. [13]

1.2.12. Начело на правосилност

Правосилност на администативниот акт не значи негова апсолутна непромисливост. По правило тој акт е дефиниран и непроменлив (не може против него да се поведе жалба во редовна постапка, ниту да се поведе управен спор) но, во точно со закон определени услови по пат на вонредни правни лекови и правосилно решение, може да се побие да се укине или поништи ако, се исполнети одредени строги законски услови.

[13] Закон за општата управна постапка, Сужбен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.

Под правослни административни акти подразбираме такво својство на административни акти, што оневозможува тие повеќе да се менуваат укинуваат или поништуваат. Разликуваме два вида на правосилност: формална и матријална правосилност.

Формалната правосилност се состои во тоа што странката против административниот акт не може да да изјави ниту жалба ниту да поведе управен спор со тужба.

Матријалната правосилност на административниот акт се состои во тоа што административните органи или други органи или институции решавале врз основа на јавно овластување не можат повеќе да го поништат, изменат или укинат таквиот акт. Формална правосилност се врзува со странката, што значи истата неможе да поведува никакви постапки откако управниот акт ќе стане правосилен.

Матријалната правосилност се врзува со доносителот на управниот акт тие неможат да го изменат, поништат или укинат веќе донесениот управен акт.

Начелото на правосилност е содржано во член 16 од ЗОУП. Согласно ЗОУП, управниот акт против кој не може да се изјави жалба, ниту да се поведе управен спор, а со кој се решавало за права, обврски или правни интереси на странката е правосилен управен акт. Управниот акт станува правосилен и доколку странката се откаже од правото на жалба. Правосилен управен акт може да се поништи, укине или измени само во случаите утврдени со закон.

Странката може да вложи вонредни правни лекови на правосилно решение доколку се исполнети законските услови, а тие се: Менување и поништување на решение во врска со управен спор, Укинување и менување на правосилен управен акт со согласност или по барање на странката, Вонредно укинување и Огласување на управен акт за ништовен. Со новиот закон за општо управна постапка од 2015 год. начелото на правосилност е заменето односно разделено во две нови начела и тоа конечен управен акт и правосилен управен акт.

1.2.13. Начело на активна помош на странката

Надлежниот орган кој ја води постапката согласно ЗОУП е должен да се грижи незнаењето и неукоста на странките и на другите лица кои учествуваат во постапката да не

биде на штета на правата кои им припаѓаат во постапката. Должноста за давање помош на неуката странка пред се се состои во посочување на процесните права на странката, односно нејзиното право на активно учесто во управната постапка, но честопати давањето на помош на неуката странка може да се изрази и во совети во однос на материјално-правните прописи.

Во новиот закон за општо управна постапка ова начело на помош на неуката странка е заменето со начело на активна помош на странката. Начелото за активна помош на неуката странка е содржано во член 17 од ЗОУП и истото упатува на следните одредби:

(1) Јавниот орган е должен да им овозможи на сите странки во постапката да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси на што е можно поефективен и полесен начин. Јавниот орган ги известува странките за законските одредби што се од важност за решавање на управната работа, за нивните права и обврски, вклучително и за сите информации поврзани со постапката и ги предупредува за правните последици од нивните дејствија или пропусти.

(2) Јавниот орган и овозможува на странката пристап до јавниот орган и по електронски пат.

(3) Незнаењето или неукоста на странката која учествува во постапката не треба да биде на штета на нејзините законски права и интереси. Ова начело содржи одедеби во ЗОУП кои ќе бидат понатаму детално разработени.[14] [15]

1.3. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО УПРАВНА ПОСТАПКА

Комисијата за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен се формираше во 2011 година и таа преставува нов пристап за решавање на предметите по жалба во управна постапка од втор степен. Оваа комисја претставува замена на избраните комисии од Владата на Република Северна Македонија кои ја имаа оваа улога

[14] Собрание на Република Македонија. (2015). Закон за општата управна постапка. Службен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.
[15] Јовановски, Д. (2017). Управна постапка и управен спор. Скопје: Арс Ламина.

на второстепени комисии кои постапуваа по жалби во управна постапка во втор степен, за предмети од определен ресор. Така, постоеја повеќе комисии со определена конкретна надлежност да постапуваат по управни предмети од конкретен орган на управа (царина, финансии, екологија, работни односи итн). Формирањето на државната комисија имаше за цел за ефикасно и непристапно постапување од страна на независни членови кои не се бираат од Владата на Македонија, односно истите ги бира Собранието на Макеоднија. Ова решение е логично затоа што во претходниот начин на работа второстепените комисии претставуваа продолжение на предметите во управна постапка во рамките на органите на државната управа од прв степен. Притоа, постоеше опасност од пристрасност, суетност да не се признаат пропустите и грешките, колегијалност, што влијаеше на професионалноста и стручноста во работењето. Согласно Законот, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (во натамошниот текст: Државната комисија) беа определени надлежности на едно тело.

Државна комисија која ги замени сите дотогашни комисии формирани од страна на Владата на Македонија. Така, согласно Законот Државната комисија ги има следните надлежности:

• Решава по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, другите органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи.

• Одлучува и за прашања од областа на работните односи во втор степен (кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација),

• Одлучува за прашањата од областа на работните односи за државните службеници од Агенцијата за администрација,

• Постапува и против решенијата на Министерството за внатрешни работи со кои се поништени решенијата за доделување на награди.

Во постапката за решавање по жалби Државната комисија е обврзана да ги применува одредбите од Законот за општата управна постапка, доколку со овој или друг закон поинаку не е уредено. Надлежноста на Државната комисија да решава по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата,

другите органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи се утврдува со посебните закони. Во посебните закони за управна постапка се детализираат дејствијата и постапувањата на комисијата со тие посебни закони. Државната комисија е државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице. Што значи дека Државната комисија има стручна служба. На вработените во стручната служба ќе се применуваат одредбите од Законот за административни службеници. Поради тоа што сатнува збор за државен орган Државната комисија се финансира од Буџетот на Македонија.

Државната комисија е составена од претседател и шест члена кои функцијата ја извршуваат професионално. Претседателот и членовите на Државната комисија се именуваат по пат на јавен конкурс од страна на Собранието на Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Македонија, а исто така членовите на комисијата ги разрешува Собранието на Македонија. Мандатот на преседателот и членовите на Државната комисија трае за период од пет години со право на повторен избор. Законот ги определува условите кои треба да ги исполнуваат преседателот и членовите на државната комисија за да можат да бидат избрани како подобни за извршување на оваа функција.

Условите за избор и именување на претседател на Државната комисија се следните:

•Лицето да е државјанин на Република Северна Македонија,

•Да има звршено високо образование, дипломиран правник и

•Да има најмалку шест години работно искуство на управни работи.

Условите за избор и именување на член на Државната комисија се следните:

•Лицето да е државјанин на Македонија,

•Да има звршено високо образование,

•Да има најмалку четири години работно искуство на управни работи.

Законодавецот за избор на членови на комисијата не го конкретизирал високото образование, а со оглед на фактот дека преседателот и заменикот се избираат од редот на членовите на државната комисија неминовно е да е дипломиран правник и членот на

комисијата за да може да се стекне со право да биде биран како претеседател или заменик претседател на Државната комисија. Професионалноста на функцијата и спречувањето на влијанија при вршењето на својата функција, законодавецот предвидел одредба со која им забранува на претседателот и членовите на Државната комисија, не можат да бидат членови во органи и тела кои ги избира или именува Собранието на Македонија или Владата на Македонија. Собранието на Македонија го разрешува претседателот или член на Државната комисија пред истекот на мандатот, ако:

- тоа сам го побара,

-трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата, што го утврдува Собранието на Македонија,

- е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци,

- ги исполни условите за старосна пензија,

- врши работи кои се неспојливи со функцијата член или претседател на Државната комисија или - настапи смрт на претседателот или членот.

Предлог за разрешување на претседателот и член на Државната комисија може да поднесе и Владата на Македонија. За постоењето на причини за разрешување на претседателот или член на Државната комисија пред истекот на мандатот, претседателот (или заменикот во случај на разрешување на претседателот), е должен да го извести Собранието на Македонија. Собранието на Македонија започнува постапка за утврдување на предлог за именување на претседател и членови на Државната комисија најмалку три месеци пред истекот на нивниот мандат. Постапката за именување треба да заврши најмалку 30 дена пред редовниот истек на мандатот на претседателот и членовите.

Со Деловник се уредува начинот на работењето и одлучувањето на Државната комисија. Деловникот за работа го дообјаснува и конкретизира начинот на работа на Државната комисија но истиот неможе да содржи одредби кои не се содржани во Законот. Во рамките на своите надлежност Државната комисија за своето работење е обврзана да поднесува годишен извештај до Собранието на Македонија. Годишниот извештај содржи

информации за работењето на Државната комисија за претходната година, кои се изнесуваат преку статистички показатели и бројки.

Годишниот извештај особено содржи:

• број на примени предмети,

• број на решени предмети (отфрлени, одбиени и прифатени жалби),

• број на нерешени предмети,

• број на предмети за кои е покренат управен спор (одбиени и прифатени предмети) и

• статистичка анализа на постапките на правна заштита. [16]

Годишниот извештај, Комисијата го поднесува еднаш годишно со краен рок до крајот на март во тековната година за претходната година. Доколку Собранието на Македонија побара од Државната комисија извештај и за пократок временски период пред истекот на една година, Државната комисија е должна да поднесе извештај и за период пократок од една година.

Државната комисија работи како колегијален орган и начинот на одлучување е на тој принцип. Се забранува секој облик на влијание врз донесувањето на одлуките на Државната комисија, а особено секоја злоупотреба на јавните овластувања, заради влијаење на текот и исходот на постапката. Така, Државната комисија одлучува по жалбените предмети на седница, а одлуките ќе се сметаат донесени доколку гласало мнозинство од вкупниот број членови. Државната комисија може да работи само доколку на седницата се присутни најмалку пет члена. На седниците на Државната комисија задолжително присуствува претседателот и/или неговиот заменик. Член на Државната комисија не може да биде воздржан при гласање. Седниците на Државната комисија не се јавни. За постапката за советување и гласање се води посебен записник. Записникот го потпишуваат сите присутни членови на Државната комисија и записничарот. Заради ефикасно решавање на

[16] Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е., & Шумановска-Спасовска, И. (2018). Правна заштита на корисниците на јавни услуги согласно Законот за општата управна постапка. Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“.

предметите без одоговлекување на постапката по жалба законодавецот предвидел законски рок во кој треба Државната комисија да го реши предметот по жалба.

Така, Државната комисија одлучува во рок од два месеца од денот на предавањето на жалбата, ако со посебен пропис не е определен пократок рок. Посебниот рок е предвиден само доколку се наоѓа во посебните закони за управна постапка. Кога Државната комисија постапува по изјавена жалба против решение кое еднаш било поништено и вратено на повторно решавање, постапувајќи по жалбата, Државната комисија сама ќе го реши предметот. Доколку, Државната комисија не донесе решение во рокот, подносителот на жалбата може да го извести Државниот управен инспекторат во рок од пет работни дена. Државниот управен инспекторат е должен во рок од десет дена од денот на приемот на известувањето да изврши надзор во Државната комисија дали е спроведена постапката согласно со закон и во рок од три работни дена од денот на извршениот надзор го известува подносителот на жалбата. Во ваков случај, инспекторот од Државниот управен инспекторат по извршениот надзор согласно со закон донесува решение со кое ги задолжува претседателот и членовите на Државната комисија во рок од десет дена да одлучат по поднесената жалба и да го известат инспекторот за донесениот акт. Кон известувањето се доставува копија од актот со кој одлучиле по поднесената жалба. Доколку, претседателот и членовите на Државната комисија не одлучат во рокот од десет дена, инспекторот ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција против претседателот и членовите на Државната комисија и ќе определи уште еден дополнителен рок од пет работни дена, во кој претседателот и членовите на Државната комисија ќе одлучат по поднесената жалба за што во истиот рок ќе го известат инспекторот за донесениот акт. Кон известувањето се доставува копија од актот со кој претседателот и членовите на Државната комисија одлучиле по поднесената жалба. [17]

Инспекторот во рок од три работни дена го информира поднесителот на жалбата. Доколку, претседателот и членовите на Државната комисија не одлучат и во дополнителниот рок од пет дена, инспекторот во рок од три работни дена ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител и во тој рок ќе го извести подносителот на жалбата.

[17] Shafritz, J. M., Russell, E., & Borick, C., *Вовед во јавната администрација*, Академски печат, Скопје, 2009.

Законодавецот предвидел и заштита на странката за непостапување на инспекторот од Државниот просветен инспекторат, да донесе решние со кое ја задолжува Државната комисија да донесе ршение во рок од десет дена и да ја извести странката во рок од три дена, што му овозможува право на подносителот на жалбата во рок од пет работни дена да поднесе приговор до писарницата на директорот на Државниот управен инспекторат. Доколку директорот нема писарница, приговорот се поднесува во писарницата на седиштето на Државниот управен инспекторат. Директорот на Државниот управен инспекторат е должен во рок од три работни дена да го разгледа приговорот од жалителот и доколку утврди дека инспекторот не постапил по известувањето од подносителот на жалбата каде што докажува дека од страна на инспекторот не е извршен надзор врз работата на Државната комисија истата не е информирана за постапување по жалбата, ниту пак е известен јавниот обвинител, директорот на Државниот управен инспекторат ќе поднесе барање за поведување прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција за инспекторот и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена во кој инспекторот ќе изврши надзор во Државната комисија дали е спроведена постапката согласно со закон и во рок од три работни дена од денот на извршениот надзор ќе го информира подносителот на жалбата.

Законодавецот предвидел одредби и за непостапување на директорот. Доколку директорот на Државниот управен инспекторат не постапи согласно одредбите за повикување на одговорност на инспекторот поради непочитување на роковите на Државната комисија и непостапување од негова страна во рамките на претходно наведените надлежности, подносителот на жалбата може да поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител во рок од осум работни дена.

Доколку претседателот и членовите на Државната комисија не одлучат во рокот од 10 дена и по поднесената пријава до јавниот обвините, подносителот на жалбата може да поведе управен спор пред надлежниот суд. Постапката пред Управниот суд е итна.“ При решавање по жалбите Државната комисија води записник. Записникот треба да содржи битни податоци за преземените дејствија, односно одлуките донесени на расправата. Записникот го потпишува претседателот, присутните членови и записничарот и е составен дел на предметот. Против решението на Државната комисија за работите надлежна за

решавање по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, другите органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи може да се покрене управен спор пред судот надлежен за водење на управни спорови. Против решението на Државната комисија предвидени со закон за прашања од областа на работните односи во втор степен (кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација), за прашањата од областа на работните односи за државните службеници од Агенцијата за администрација, како и против решенијата на Министерството за внатрешни работи со кои се поништени решенијата за доделување на награди. може со тужба да се покрене спор пред надлежен суд.[18]

1.4. УПРАВЕН СПОР

Административен/управен спор е посебен вид судска контрола врз законитоста на административните акти. Нашиот законодавец го користи терминот управен спор, па така и основниот закон во кој е уредена оваа судска постапка се нарекува Закон за управните спорови. Надлежен за водење управни спорови во Република Северна Македонија е Управниот суд и Вишиот управен суд согласно Законот за управните спорови од 2006 година. До ова законско решение, надлежен за водење на управни спорови беше Врховниот суд на Македонија. Вообичаено, управните спорови се водат заради утврдување на (не)законитоста на административните акти, со што управниот спор добива касационен карактер. Според член 1 од Законот за управните спорови, управен спор се води пред Управниот суд заради заштита на правата и правните интереси на физичките и на правните лица и заради обезбедување на законитост на актите на органите на државната управа, на Владата, на други државни органи, на општините и градот Скопје, на организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања, кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка.

[18] Grizo, N., Gelevski, S., Davitkovski, B., & Pavlovska-Daneva, A. (2010). Administrativno pravo. Praven fakultet „Justinijan Prvi“, Skopje.

Со Законот за управен спор донесен во 2019 година управниот спор се дефинира на следниот начин: *“Во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи во согласност со закон”.*

Во законот покрај стандардните одлуки: решение и пресуда е предвиден и нов институт - модел одлука.

Решение во управен спор е одлука со која се одлучува за процесните дејствија во постапката по тужба.

Согласно Законот за управни спорови, Судот одлучува со решение во следните случаи кога:

1. Тужбата се отфрла

- како неуредна чл. 31 ако нема елементи од чл. 25 од ЗУС

- како ненавремена чл. 27 од ЗУС в. в 32.ст. 1.т. 1

- тужбата нема услови за молчење на администрација чл. 32 ст. 1т.1

- тужителот не го докажал правниот интерес чл. 32 ст. 1 т. 2

- тужителот можел да изјави жалба чл. 32 ст. 1 т. 3

- тужителот има право на друга судска постапка чл. 6 во в. в ч. 32 ст 1 т.4

- актот што се оспорува не е управен акт чл. 32 ст. 1.т5

- правосилна одлука донесена во управен спор за истата работа чл. 32.ст. 1.т. 6

2. Решение за времена мерка - член 29

3. Се запира постапката по тужба (чл. 48, чл. 49 чл. 68 ст. 4 суд. порамнување ЗУС)

4. Прекин на постапка поради претходно прашање (чл. 44-47 од ЗУС)

5. Прекин на постапка поради модел одлука (чл. 49 од ЗУС)

6. Судири во надлежност на Управен суд чл. 3 ст. 1 т. 7 и Врховен суд чл. 15 ст. 3

7. Решение за враќање предмети чл. 5 и чл. 61

8. Решение за процесни дејствија на јавна расправа член 39

9. Решение за отфрлање на жалба чл. 72 и чл. 75

10.Решение за исправка согласно Закон за парнична постапка

11.Решение за парична казна чл. 36 ст. 2,чл. 57, чл. 60 ст. 7,чл. 88 ст. 3

12.Решение за трошоци чл. 86

Согласно член 34 од Законот за управните спорови, во тужбата и одговорот на тужба, странките изнесуваат факти на кои ги засноваат нивните барања, предлагаат докази за утврдување на тие факти и се произнесуваат во однос на наводите и доказите предложени од другите странки. Најчесто во тужбата се истакнуваат: повреда на правила на постапка, погрешно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на материјално право. Судската пракса на Европскиот суд за човекови права за член 6 од Конвенцијата, еднаквост на оружјата, упатува почитување и примена во секоја постапка, па така и во управна постапка пред јавен орган. Поради тоа, по Одлука на Судот во Стразбур за задолжителна примена во управна постапка започна да се применува и во управните спорови, а се имплементираше како одредба во новиот закон (член 33). Инаку, до објавување на Одлуката, во пракса се почитуваше особено кај управните спорови во кои покрај тужителот и туженият, има и заинтересирано лице.

Тужбата согласно член 33 став 1 се доставува на одговор до: тужен орган и доколку има во спор и до заинтересирано лице. Потоа, доколку со списите се достави одговорот на тужба, примерок се доставува до тужителот и до заинтересирано лице со цел да се изјаснат без да се утврди рок, па во пракса судот самиот го определува, во зависност од сложеноста на предметот, или пак доколку станува збор за итни предмети определени со материјален закон или станува збор за одговор во однос на времена мерка. Доколку пак по однос на содржината, тужителот или заинтересираното лице достави поднесок, истиот повторно се доставува на туженият орган. Судот одлучува во границите на тужбеното барање, но не е врзан со причините на тужбата. На причините за ништовност на управниот акт, Судот внимава по службена должност (чл. 35 ст. 1и ст. 2).

Судот одлучува врз основа на сопствено убедување и оцена на правните и фактичките прашања. Во случаи кога Судот се впушта во одлучување по тужбеното барање, со пресудата може да го уважи, односно усвои или да го одбие како неосновано.

Тужбата, по правило, не го одлага извршувањето на актот против кој е поднесена, но има закони каде што тоа децидно е наведено и во тие случаи, извршувањето на актот е одложено сè додека не се реши правосилно управниот спор. Покрај тужбата, тужителот може да поднесе и барање за времена мерка со цел да се одложи извршувањето на актот со докази дека би му се нанело штета која тешко би можела да се поправи, а одлагањето на извршувањето не му е спротивно на јавниот интерес, како и дека со одлагањето не би се нанела поголема ненадоместлива штета на спротивната странка. По секое барање за одлагање на извршување на оспорениот акт, судот донесува решение најдоцна во рок од седум дена од приемот на барањето. Судот може да го уважи барањето, да го одложи извршувањето или да го одбие барањето. (член 28). Судот во многу малку случаи издал времена мерка и тоа за да се избегне сериозна и неотстранлива штета.

Судот одлучува во совет во рок од седум дена од приемот на барањето со решение. Во делот на одредби за времените мерки не е децидно наведено дека треба да се одржи јавна расправа по барањето, но согласно чл. 38 став 3 кога Судот одлучува со решение, не е обврзан да одржи расправа, освен кога решава за времена мерка (УЖВМ 23/20,24/20,25/20, 26/20) . [19]

Судот ќе го одложи извршувањето на оспорениот акт до донесувањето на правосилна одлука, доколку со извршувањето на актот би му се причинила штета на тужителот која тешко може да се надомести, но треба да постои согласност со начелото на пропорционалност, да го земе предвид јавниот интерес, како и интересот на тужителот и заинтересираните лица. Тужителот може да бара и донесување на времени мерки за времено регулирање на состојбата во врска со спорниот правен однос, доколку се докаже веројатноста за таквата потреба, особено во постојните правни односи. Судот може да го услови донесувањето на времената мерка со давање гаранција за штетата доколку настане за спротивната страна. По приемот на решението, странката има право да поднесе жалба до

[19] Собрание на Република Северна Македонија. (2019). Закон за управни спорови [Law No. 96/2019]. Службен весник на РСМ, 96.

Вишиот управен суд во рок од три дена, кој пак одлучува по жалбата во рок не подолг од 15 дена од денот на нејзиниот прием (чл. 29).

Во доказната постапка, Судот одлучува во спорот врз основа на слободна оценка на доказите. Во управната пракса генерално е прифатен ставот дека во управен спор се земаат предвид само факти и докази кои се ценети во управната постапка, а се дозволува изведување на нови факти и докази само ако учесниците во спорот биле оправдано спречени да ги предложат претходно (чл. 35 ст. 6). Имено, законот не предвидува подготвително рочиште, но Судот самостојно во текот на примената на новиот законот ќе ја изгради праксата, но пред сè, треба да ги изведува доказите во согласност со правилата на парнична постапка (чл. 35 ст. 8).

Со цел ефикасно да одлучува во управните спорови и да се актуализира примената на судската пракса по примерот на Р. Словенија се воведе институтот модел одлука81 предвиден во член 49 од Законот за управни спорови. Судот, во случај да има повеќе од 20 тужби за поништување на управни акти во кои правата или обврските се засноваат на еднаква или слична фактичка состојба и иста правна основа, по добивањето на одговори по тужбите има можност да спроведе модел постапка, на начин што ќе одлучи по првозаведената од тие тужби, а останатите постапки да ги прекине, сè до правосилното завршување на првиот управен спор. Во модел одлуката задолжително се образлагаат причините поради кои истата се донесува.[20]

[20] Vrban, D. (2011). Upravni postupak i upravni spor. Zagreb: Narodne novine.

2. ПРАВНИ ЛЕКОВИ

Правен лек претставува парнично дејство на странката со кое таа предлага судот да ја укине или измени одлуката изречена на нејзина штета. Правните лекови им овозможуваат на странките и другите учесници во постапката да го искажат својот револт, негодување протиб одлуките на судоткога сметаат дека нивните права и интереси не се доволно и правилно заштитени од страна на судот. Значењето на правните лекови се огледа и во контролата на повисокиот суд врз работата напонискиот суд. Правните лекови можат да бидат редовни и вонредни правни лекови.

Предмет на уредување на ЗОУП е постапката (процедурата) за заштита на правата и на правните интереси на граѓаните (физички лица, правни лица и други странки) и за заштита на јавниот интерес. Оваа постапка должни се да ја применуваат сите јавни органи: министерствата, органите на државната управа, организациите утврдени со закон, другите државни органи, правните и физичките лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и органите на општината, на градот Скопје и општините во градот Скопје (единиците на локалната самоуправа), кога вршејќи ги своите законски надлежности постапуваат, решаваат (носат поединечни управни акти) и преземаат други управни дејства во управни работи.

Управни работи се сите акти и дејства преку кои се изразуваат или се извршуваат надлежностите на јавните органи, а со кои се решава или се влијае на правата, обврските или на правните интереси на физичките и на правните лица или на другите странки во постапката, како и секоја друга работа којашто е одредена како управна со посебен закон. Управни дејства значат донесување управни акти, склучување управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање други управни дејства утврдени со закон. [21]

Република Македонија, по осамостојувањето и независноста, ги вгради во Уставот од 1991 година темелните вредности на државното уредување со промовирање на принципите на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, на владеењето на

[21] Tomić, Z. (2016). Pravni lekovi u upravnom postupku i upravnom sporu. Beograd: Institut za uporedno pravo.

правото, почитувањето на човековите слободи и права, демократијата и плурализмот. Во Република Македонија, како и во останатите држави кои се базираат врз начелата на владеење на правото и поделба на власта, судството е главниот носител на заштитната функција во остварувањето на индивидуалните слободи и права на човекот и граѓанинот. Таа своја функција и надлежност судството може да ја оствари само доколку се заснова и се раководи од начелата на уставност и законитост, независност и не пристрасност и тоа како од институционален, така и од функционален аспект.

За управните акти на јавните органи, а во согласност со Уставот на Македонија странката има право на правна заштита со користење на редовни и вонредни правни лекови кои имаат правна сила на корегирање на управниот акт, а воедно се врши контрола на работењето на администрацијата. Во ЗОУП во редовните правни лекови е воведен нов правен лек во форма на приговор, а повторувањето на постапката е сместен во групата на редовни правни лекови.

Странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или пропуштање на управно дејствие, ако тврди дека со тоа дејствие или пропуштање се повредени нејзините права или правни интереси.

Редовни правни лекови согласно ЗОУП се:

- жалбата;

- повторувањето на постапката и

- приговорот.

Исцрпувањето на жалбата, односно приговорот е предуслов за поведување спор пред надлежниот суд, ако со закон е загарантирана жалбата, односно приговорот. Кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да поведе управен спор.

Во правниот поредок на Македонија се вградени темелните вредности на едно современо и демократско општество, како што се владеењето на правото, гаранцијата на основните човекови права и слободи и нивната судска заштита, како и правните лекови во функција на заштитата на гарантираните права.

Така, со Уставот на државата гарантирано е правото на заштита на правата пред судовите, но и правото на жалба. За решението донесено во прв степен странката има право на жалба, во согласност со закон. Така, странката може да изјави жалба против управниот акт во рок од 15 дена од денот на доставувањето, односно известувањето за управниот акт, освен ако со посебен закон не е определен подолг рок. Странката може да се откаже од жалбата до донесувањето на управниот акт од второстепениот орган. Ако странката се откаже од жалбата, јавниот орган донесува управен акт со кој ја запира постапката и за тоа ја известува странката, која не може да го отповика откажувањето од жалбата.

2.1. СОДРЖИНА И ФОРМА НА ЖАЛБАТА

Во жалбата, странката го наведува управниот акт што се побива или за кој странката поднела барање, но не добила одговор од јавниот орган, го наведува органот надлежен за донесувањето или пропуштањето на актот и причините поради коишто странката не е задоволна со управниот акт или неговото пропуштање. Жалбата се поднесува во писмена форма. Секој поднесок, дури и ако не е така означен, се смета за жалба ако намерата на странката да го оспори или добие управниот акт е доволно јасно изразена. Во жалбата можат да се изнесуваат нови факти и нови докази, но жалителот е должен да образложи поради што не ги изнел во првостепената постапка.

Ако во жалбата се изнесени нови факти и нови докази, а во постапката учествуваат две или повеќе странки со спротивни интереси, кон жалбата се приложуваат онолку преписи колку што има такви странки. Во таков случај органот доставува до секоја таква странка препис од жалбата и и остава рок да се изјасни за новите факти и докази. Овој рок не може да биде пократок од осум, ниту подолг од 15 дена.

Второстепениот орган е должен да го прими секој поднесок без оглед дали е насловен како жалба доколку утврди дека со поднесокот странката има јасно изразена намера да го оспори управниот акт. Второстепениот орган треба веднаш, а најдоцна следниот ден по приемот на жалбата да ја достави до јавниот орган преку електронски пат и да го задолжи во рок од 7 дена да испита дали жалбата е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице, како и да го достави управниот предмет.

Ако жалбата му е предадена или испратена непосредно на првостепениот орган, тој во рок од седум дена ќе испита дали жалбата е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице. Недопуштената, ненавремената или од неовластено лице изјавената жалба органот од прв степен ќе ја отфрли со управен акт, за што е должен во рок од седум дена во електронска форма да го извести второстепениот орган. Против управниот акт со кое е отфрлена жалбата, странката има право на жалба. Ако органот што решава по жалбата најде дека жалбата е оправдана, ќе реши истовремено и по жалбата што била отфрлена.

На пример, по исклучок, доколку центар за социјални работи прими жалба против решение со кое се одбива барањето за постојана парична помош, и притоа утврди дека жалбата е ненавремена или изјавена од неовластено лице, ќе донесе решение со кое ќе ја отфрли. Овластеното службено лице најдоцна во рок од 7 дена по донесување на решението за отфрлање на жалбата по електронски пат ќе го извести Министерството за труд и социјална политика како второстепен орган кој е надлежен да одлучува по жалби против решенија за постојана парична помош.

Кога првостепениот орган ќе утврди дека жалбата е допуштена и потполно оправдана, тој ќе го замени управниот акт што се побива со жалбата со нов акт и во рок од седум дена од приемот на жалбата во електронска форма ќе го достави управниот акт до второстепениот орган. Против новиот управен акт странката има право на жалба. Кога првостепениот орган ќе утврди дека жалбата е допуштена, а не е потполно оправдана, тој без одлагање, а најдоцна во рок од седум дена, во електронска форма ќе ја испрати жалбата до второстепениот орган заедно со сите списи од предметот и одговор на жалбата.

Доколку во случај на молчење на управата, првостепениот орган не го донесе управниот акт во рок од седум дена од приемот на жалбата, тој без одлагање во електронска форма ја испраќа жалбата до второстепениот орган заедно со сите списи и писмено објаснување за причините поради коишто не го издал бараниот управен акт во рок од седум дена. Пример: Доколку второстепениот орган утврди дека јавниот орган нема можност за електронска комуникација, треба да изготви службена белешка во која ќе ги наведе причините зошто управниот предмет е комуниciран со јавниот орган по писмен пат наместо по задолжителниот електронски пат. Јасвиот орган е должен доколку жалбата му е доставена преку него при испраќање на жалбата по писмен пат ако не е возможно односно

нема услови и капацитети да има електронска комуникација со второстепениот орган да изготви службена белешка во која ќе ги наведе причините зошто управниот предмет е комуниciран по писмен пат.

По правило жалбата го одлага извршувањето на актот, освен во исклучоци предвидени со закон. Во текот на рокот за жалба управниот акт не може да се изврши. Жалбата го одлага правното дејство на управниот акт додека управниот акт донесен врз основа на жалбата не се достави на странката, освен во случај кога со закон е утврдено дека жалбата не го одлага извршувањето. Во случај кога жалбата го одлага извршувањето на управниот акт, законодавецот ставил исклучок одложното дејство на жалбата да може да се укине ако е потребно да се преземат итни мерки за јавниот интерес, или ако поради одлагање на извршувањето на странката би и била нанесена штета што не би можела да се надомести. Укинувањето на одложното дејство се прави со посебен управен акт. Укинувањето содржи детално образложение зашто жалбата не смее да има одложно дејство. Против укинувањето на одложното дејство непосредно може да се поведе управен спор во рок од седум дена од денот на приемот на управниот акт.

Второстепениот орган по приемот на предметот проверува дали жалбата е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице. Доколку второстепениот орган утврди дека жалбата е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице, со управен акт ќе ја отфрли жалбата. Во тој случај второстепениот орган не влегува во расправа на предметот и веднаш донесува управен акт за нејзино отфрлање.

Откако ја зема жалбата во разгледување второстепениот орган може да постапи на следните начини:

-да ја одбие жалбата, или

-да ја уважи жалбата.

Откако ќе ја уважи жалбата второстепениот орган може да го поништи првостепениот управен акт во целост или делумно, или да го измени. Второстепениот орган ќе ја одбие жалбата во следните случаи:

• кога ќе утврди дека постапката што му претходела на управниот акт е спроведена правилно и дека управниот акт е правилен и заснован на закон, а жалбата неоснована,

• кога ќе најде дека во првостепената постапка имало недостатоци, но дека тие се такви што не можеле да имаат влијание врз решавањето на работата,

• кога второстепениот орган ќе најде дека првостепениот управен акт е заснован на закон но поради други причини, а не поради оние кои се наведени во управ ниот акт, тој во својот управен акт ќе ги изложи тие причини, а жалбата ќе ја одбие.

Доколку второстепениот орган утврди дека во првостепената постапка е сторена неправилност која управниот акт го прави ништовен, ќе го огласи таквиот управен акт за ништовен, како и оној дел од постапката што е извршена по таа неправилност. Доколку второстепениот орган утврди дека првостепениот управен акт го донел ненадлежен орган, ќе го поништи тој управен акт по службена должност и предметот ќе му го достави на надлежниот орган на решавање. Законодавецот јасно ги определил причините кога второстепениот орган ќе го поништи управниот акт и истиот ќе го врати на повторно решавање на првостепениот орган.

Причините за поништување на управниот акт се следните:

• Кога второстепениот орган ќе утврди дека во првостепената постапка фактите се нецелосно или погрешно утврдени,

• дека во постапката не се водело сметка за правилата на постапката што би биле од влијание врз решавањето на работата,

• или дека диспозитивот на побиваниот управен акт е нејасен или е во противречност со образложението

Поништувањето на актот се врши со решение. Во тој случај второстепениот орган е должен со своето решение да му укаже на првостепениот орган во кој поглед треба да се надополни постапката, а првостепениот орган е должен во целост да постапи по забелешките на второстепениот управен акт и без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на предметот, да донесе нов управен акт. Против новиот управен акт странката има право на жалба. За да се влијае на професионалното и стручното работење на

администрацијата законодавецот предвидел поништување и враќање на актот на повторно решавање само еднаш. Второстепениот орган може истиот предмет да го врати на првостепениот орган само еднаш, без оглед на причините или пропустите во првостепената постапка. Кога второстепениот орган постапува по изјавена жалба против управен акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање, постапувајќи по жалбата должен е самиот да го реши предметот. Во тој случај првостепениот орган е должен да го спроведе управниот акт на второстепениот орган. Кога странката повторно се обжалува на управен акт по кој расправал првостепениот орган, второстепениот орган постапува по истиот.

Случаите во кои второстепениот орган ќе го поништи управниот акт и самиот ќе одлучи по управниот акт се следните:

• Доколку второстепениот орган утврди дека во првостепениот управен акт погрешно се оценети доказите,

• дека од утврдените факти е изведен погрешен заклучок во однос на фактичката состојба,
• дека погрешно е применет правниот пропис врз основа на кој се решава работата,

• или ако најде дека врз основа на слободна оцена требало да се донесе поинаков управен акт.

• јавниот орган со управниот акт погрешно ги оценил доказите и поради тоа извел погрешен заклучок во однос на фактичката состојба, дека погрешно е применет правниот пропис врз основа на кој се управниот акт е правилен во однос на утврдените факти и во однос на примената на законот, но решава работата или ако најде дека врз основа на слободна оцена требало да се донесе поинаков управен акт,

• дека целта поради која е донесен управниот акт може да се постигне и со други средства поповолни за странката,

• треба да го измени првостепениот управен акт во корист на жалителот и покрај барањето поставено во жалбата, а во рамките на барањето поставено во првостепената постапка и ако со тоа не се повредува правото на друго лице.

• постои повторно молчење на администрација на јавниот орган.

Во сите овие случаи второстепениот орган со свој управен акт ќе го поништи првостепениот управен акт и сам ќе ја реши работата. На пример, доколку центар за социјална работа по поништено решение за парична социјална помош од страна на Министерот за труд и социјална политика повторно донесе негативно решение, по повторно изјавена жалба од страна на странката, Министерот, како второстепен орган, е должен да одлучи по управната работа односно да донесе мериторна одлука по основ на управната работа, во овој случај да донесе решение со кое на лицето ќе му признае право на парична помош. Ако второстепениот орган утврди дека управниот акт е правилен во однос на утврдените факти и во однос на примената на законот, но дека целта поради која е донесен управниот акт може да се постигне и со други средства поповолни за странката, тогаш ќе го измени првостепениот управен акт во таа смисла. Со цел за правилно решавање на работата, второстепениот орган може по повод жалбата да го измени првостепениот управен акт во корист на жалителот и покрај барањето поставено во жалбата, а во рамките на барањето поставено во првостепената постапка, ако со тоа не се повредува правото на друго лице. Одредбите од овој закон што се однесуваат на управниот акт соодветно се применуваат и врз управните акти што се донесуваат по жалбата. Во образложението на второстепениот управен акт мора да се оценат и сите наводи од жалбата. Ако веќе првостепениот орган во образложението на својот управен акт правилно ги оценил наводите што се изнесуваат во жалбата, второстепениот орган може да се повика на причините на првостепениот управен акт.

Првостепениот орган е должен во целост да постапи по насоките дадени во решението на второстепениот орган со кое е уважена жалбата и предметот е вратен на повторно решавање. Првостепениот орган е особено должен да ги изведе и прибави сите дополнителни докази кои се од значење за утврдување на фактичката состојба, а чие изведување го наредил второстепениот орган. Кога првостепениот орган по втор пат решава за ист предмет, по повод уважена жалба должен е да го реши предметот во рок од 30 дена. Доколку првостепениот орган не постапи по насоките на второстепениот орган, во случај на повторна жалба, второстепениот орган е должен за непостапувањето да го извести органот кој врши инспекциски надзор над спроведување на одредбите од овој закон.

Постапката по жалбата на второстепениот орган треба да се заврши без одлагање, а најдоцна во рок од 60 дена од денот на предавање на жалбата и сите списи на предметот од првостепениот орган на второстепениот орган. Кога второстепениот орган нема да го реши предметот во рамки на рокот од 60 дена, странката има право да поведе управен спор. Без разлика на тоа кој пат одлучува по предметот, крајниот рок за одлучување по пат на поништување и враќање на повторно одлучување кај овластеното службено лице или мериторно одлучува е 60 дена од денот кога му се доставени списите од предметот од страна на првостепениот орган. Ова би значело дека рокот од 60 дена во однос на странката не е преклузивен, туку тој би можел да биде и подолг во зависност од тоа кога предметот со списите му е доставен на второстепениот орган. На пример, доколку во случајот наведен во прашањето број 18, жалбата е доставена директно до Министерот за труд и социјална политика, тој му ја препраќа жалбата на Центарот за социјални работи кој е должен во рок од 7 дена да му го достави предметот со сите списи. Доколку првостепениот орган во овој случај му го достави предметот на второстепениот орган седмиот ден, а второстепениот орган поради обемот на работата или поради сложеноста на предметот го реши и донесе решение по него на 58 ден од доставата на предметот со сите списи, странката најрано би го добила решението по 66 дена од поднесувањето на жалбата.

Органот што ја решил работата во втор степен го испраќа своето решение, со списите на предметот во електронска форма до првостепениот орган, кој е должен решението да го достави до странките во рок од осум дена од денот на приемот на решението со списите. Доколку странката побарала управниот акт да се издаде во електронска форма, второстепениот орган го доставува управниот акт непосредно до странката. Доколку странката побарала управниот акт да и се достави во писмена форма, првостепениот орган е должен управниот акт добиен од второстепениот орган да го завери дека е верен на оригиналот. Управните акти заверени дека се верни на оргиналот се конечни и извршни.[22]

2.2. ПОВТОРУВАЊЕ НА ПОСТАПКАТА

Повторувањето на постапката во претходните закони за управна постапка беше во групата вонредните правни средства чијашто примена може да доведе до повторно

[22] Цуцуловска, К., *Институт за европска политика*, Скопје, 2012.

решавање на една управна работа за која постои конечно решение. Во сегашниот ЗОУП повторувањето на постапката е сместен во групата на редовни правни лекови. Во претходниот ЗОУП за да се бара повторување на постапката неопходно беше најнапред да се донесе конечно решение и од тие причини овој правен лек беше сместен во групата на вонредни правни лекови. Во овој случај, ЗОУП предвидува повторување на постапката само во случај на управен акт против кој е предвидена жалба како правен лек, а не и тужба за управен спор. Ова прашање ќе се покаже многу ограничувачко во практиката од причина што добар дел од постапките во прв степен завршуваат со конечност на управниот акт, против кој најчесто е дозволен управен спор. Со измените на законот со сегашна примена на ЗОУП законодавецот предвидел само управен акт за кој истекол рокот за жалба, а причините за повторување на постапката имаат исклучителен карактер, како и претходниот ЗОУП. Овие посебни причини се од алтернативен карактер, што значи дека за повторување на постапката е доволно да постои само една од предвидените исклучителни причини. Причините за повторување на постапката се еднакви и во претходниот и во сегашниот закон.

Кога рокот за поднесување жалба против управен акт истекол, јавниот орган што го издал актот ја повторува постапката на барање од странката поради следните исклучителни причини:

• Се дознае за нови факти, или се најде или се стекне можност да се употребат нови докази кои, сами или во врска со веќе изведените и употребените докази, би можеле да доведат до поинаков управен акт, ако тие факти, односно докази биле изнесени или употребени во поранешната постапка. Овде не станува збор за потполно нови факти кои настанале по донесувањето на решението, туку се работи за стари факти кои не биле познати и затоа не биле изнесени, но постоеле во моментот на донесувањето на решението. за повторување на управната постапка е потребно новите факти и новите докази да бидат такви што би имале влијание за поинакво решавање на управниот предмет.

• Управниот акт е донесен врз основа на лажна исправа или лажен исказ на сведок или вештак, или ако дошол како последица од некакво дело казниво според Кривичниот законик. Овде станува збор за кривично дело на странка која употребила фалсификувана исправа, или за дадена лажна изјава на странка, сведок или вештак. Лажноста на исправата или на исказот се докажува со правосилна судска пресуда донесена во кривична постапка.

• Уравниот акт се заснова врз пресуда донесена во кривична постапка, а таа пресуда е правосилно укината; Логично е ако решението во управната постапка било донесено врз основа на пресуда која подоцна правосилно е укината, да се бара повторување на управната постапка поради укинувањето на таквото решение.

• Управниот акт е поволен за странката и е донесен врз основа на невистинити наводи на странката, со кои органот што ја водел постапката бил доведен во заблуда; Во овој случај повторувањето се поведува по службена должност или по предлог на јавниот обвинител.

• Управниот акт на органот што ја водел постапката се заснова врз некое претходно прашање, а надлежниот орган тоа прашање подоцна го решил поинаку во суштествените точки. Треба да се работи за такво поинакво решение на претходното прашање, кое влијае и наложува и поинакво решавање на управната работа во поранешната постапка.

• Во донесувањето на управниот акт учествувало службеното лице кое според законот морало да биде изземено. Иницијатива за повторување на постапката дека во постапката учествувало службено лице што требало да биде изземено дава јавниот орган или странката кога дознала за тоа.

• Управниот акт го донело службеното лице на надлежниот орган што не било овластено за негово донесување.

• Колегијалниот орган што го донел управниот акт не решавал во составот предвиден со важечките прописи или ако за управниот акт не гласало пропишаното мнозинство.

• На лицето кое требало да учествува во својство на странка не му била дадена можност да учествува во постапката и

• Странката не ја застапувал застапникот по закон, а според законот требало да ја застапува.

Постапката се повторува само ако странката, без своја вина, не била во состојба во поранешната управна постапка да ги изнесе причините поради кои бара повторување, особено по пат на правен лек, а ако некоја од овие причини би можела да доведе до издавање на поповолен управен акт, доколку тие биле изнесени во поранешната управна постапка.

Во ЗОУП, законодавецот го оставил правото на иницијатива за повторување на постапката да биде од сите јавни органи, јавен обвинител, странката и други органи вклучени во постапката и имале можност да откријат одредени повреди во постапката,особено кога се однесува за дејствија што ги презема јавниот орган по службена должност, а за кои неможела да знае странката или не била вмешана во тоа.

И во претходниот и сегашниот закон се предвидени субјективни и објективни рокови за повторување на постапката. Така, по пропуштањето на субјективните и објективните рокови странката го губи правото за повторување на постапката. Субјективниот рок изнесува 30 дена, а објективниот рок три години. Во однос на претходниот закон скратен е објективниот рок и истиот изнесуваше пет години. Согласно ЗОУП странката треба да го поднесе барањето за повторување на постапката во рок од 30 дена откако дознала за причините за повторувањето на постапката. По истекот на периодот од три години од денот кога странката била известена за управниот акт, не може да се побара повторување на постапката.

Органот кој што е надлежен за решавање на предлогот за повторување на постапката откако ке го прими предлогот должен е да испита:

1.Дали предлогот е благовремен, односно дали е поднесен во соодветниот субјективен рок од 30 дена или објективниот рок од 3 години.

2.Дали предлогот е поднесен од страна на овластено лице, од странката или од јавниот обвинител и

3.Дали околноста на која се заснова предлогот е сторена веројатна.

Потоа јавниот орган ги утврдува правните последици од повторувањето на постапката, дали барањето ќе го прифати или отфрли. Така, доколку јавниот орган утврди дека барањето за повторување на постапката е основано, тој соодветно ќе го измени или поништи побиваниот управен акт и истиот ќе го замени со нов управен акт. Доколку јавниот орган утврди дека наведената причина за повторување на постапката е неоснована со управен акт ќе го отфрли барањето за повторување на постапката. Против управниот акт со кој се отфрла барањето за повторување на постапката може да се поведе управен спор пред надлежен суд. Во претходниот закон беше дозволено повторување на постапката и по

истекот на објективниот рок од пет години само во наброени исклучителни случаи. Во сегашниот ЗОУП правото за повторување на постапката е дозволено со поведување на управен спор пред Управниот суд. Пример: Доколку е доставен предлог за повторување на постапката до јавниот орган од заинтересирано лице кое заради заштита на своите права или правни интереси, јавниот орган не треба да го отфрли предлогот затоа што не е поднесен од странката во постапката. Ова од причина што под дефиниција на странка во управната постапка може да биде и „лице кое заради заштита на своите права или правни интереси има право да учествува во управната постапка.“ Оттука, е е согласно ЗОУП, јавниот орган да го отфрли предлогот на лице кое има правен интерес да учествува во управната постапка.[23]

2.3. УПРАВЕН ПРИГОВОР

Управниот приговор претставува новина во ЗОУП и истиот е сместен во групата на редовни правни лекови. Со управниот приговор се настојува поправно да се делува на административното работење во постапката, на давателите на јавни услуги. На тој начин се овозможува граѓаните да ги остварат своите права кај давателите на јавни услуги.

Јавниот орган кој согласно закон е надлежен да издава реален акт е исто така надлежен да постапува по управен приговор против реален акт поднесен од страна на странка. Исто така, надлежен за постапување по управни приговори е давател на јавна услуга од општ интерес (испорака на вода, електродистрибуција, комунална хигиена, телекомуникациска услуга и други). Јавниот орган постапува по управен приговор изјавен од странка против реален акт, ако со приговорот странката тврди дека нејзините права или правни интереси се повредени од тие дејствија или неизвршувањето на дејствијата, во постапка идентична на постапката по изјавена жалба против управен акт на јавен орган. Реалните акти имаат правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, како што се јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија. Странките на кои не им е постапено по барањето за издавање на реален акт или со издадениот им се повредени права, можат да поднесат управен приговор само до јавниот орган кој го издал или не го издал

[23] Камбовски, В., *Филозофија на правото*, МАНУ, 2010.

реалниот акт. На пример, доколку едно лице побара имотен лист од Катастарот за недвижности за својот имот и притоа утврди дека дел од имотот не му е запишан или во меѓувреме му е избришан, има право да поднесе управен приговор до Катастарот за недвижности и да бара заштита на неговото право на сопственост. По поднесениот управен приговор против реален акт одлучува посебна организациона единица, односно колегијален орган во рамки на јавниот орган, која треба да биде предвидена во актот за внатрешна организација или со одлука на раководителот на јавниот орган. Јавниот орган решава за управниот приговор со управен акт кој треба да се донесе и достави до странката најдоцна во рок од 15 дена по приемот на приговорот. Против овој управен акт со кој се одлучува по управниот приговор може да се поведе управен спор пред Управниот суд на Македонија. Пример, кога Управата за водење на матична евиденција со управен акт го одбие приговорот кој странката го поднела против реалниот акт, странката има право да го оспори управниот акт на Управата во постапка за управен спор пред Управниот суд. Исто така, во случај кога Агенцијата за енергетика го одбие приговорот против давател на јавни услуги односно операторот кој обезбедува топлинска енергија, странката има право да покрене управен спор против управниот акт со кој Агенцијата го одбила нејзиниот приговор.

Јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услуги постапува по приговор на корисник на јавна услуга од општ интерес доколку смета дека давателот на услугите ги повредил неговите права или правни интереси. Јавниот орган по приемот на приговорот од корисникот на јавната услуга е должен да утврди дали: се додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од давателот на услугите, постои непосреден правен лек според управното право кој корисникот може да го упротреби против давателот на јавните услуги за спорната работа. Јавниот орган решава за приговор на корисник на јавна услуга од општ интерес со управен акт кој треба да се донесе и достави до странката најдоцна во рок од 15 дена по приемот на приговорот. Против овој управен акт со кој се одлучува по управниот приговор може да се поведе управен спор пред Управниот суд на Македонија.

Законодавецот предвидел одредбите од ЗОУП што се однесуваат за формата, содржината, рокот за изјавување и поднесувањето на жалба соодветно да се применуваат и за приговорот. Постапката по приговорот против реални акти или нивно пропуштање ја

спроведува посебна организационата единица или колегијално тело на јавниот орган кој го издава реалниот акт. Административниот службеник, односно вработениот кој е одговорен за побиваниот реален акт или за неговото непреземање не смее да учествува во постапката. Постапка по управен приговор во случај на обезбедување јавни услуги од општ интерес. Ако управниот приговор е поврзан со обезбедувањето на услуга од општ интерес, јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите е должен да ги испита изјавите на подносителот на приговорот и да преземе надзорни мерки во рамки на својата надлежност.

Приговорот може да се поднесе само доколку сè уште трае дејството или неизвршувањето на одредено дејство од давателот на јавни услуги. На пример, доколку заедница на граѓани немаат доволен напон на електрична енергија која ја обезбедува оператор за дистрибуција на електрична енергија, тие имаат право да поднесат приговор до Регулаторната комисија за енергетика за квалитетот на јавната услуга која ја обезбедува давателот односно операторот за дистрибуција на електрична енергија.

Јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите решава за приговорот со управен акт, без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од поднесувањето на приговорот. Против овој управен акт може да се поведе управен спор пред надлежен суд.[24]

[24] Мицевски, Т. (2020). Редовни правни лекови во управната постапка. Во: Управно право – втор дел. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.

2.4. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ПРАВНИТЕ ЛЕКОВИ

Карактеристика	**Жалба**	**Приговор**	**Управен спор**	**Вонредни лекови**
Природа	Редовен	Специјален	Судски (вонреден)	Вонреден
Поднесување	Против управен акт	Против дејствие без акт	Против конечен акт	По службена должност или по барање
Орган кој решава	Второстепен орган	Ист или повисок орган	Управен суд	Органот кој го донел актот / повисок
Рок	15 дена	8 дена	30 дена	Различно (зависно од основот)
Ефект	Суспензивен и деволутивен	Брз, без суспензија	Судска ревизија	Корективен
Цел	Исправка на грешки во одлучување	Заштита од фактички дејствија	Судска контрола	Отстранување на тешки повреди

Прикажаната табела овозможува систематски преглед и споредба на основните карактеристики на сите правни лекови предвидени со Законот за општата управна постапка (ЗОУП) и Законот за управни спорови (ЗУС). Секој од овие правни механизми има различна правна природа, цел и постапка, што придонесува за формирање на еден целосен систем на правна заштита на граѓаните.

Најнапред, жалбата се издвојува како редовен правен лек што се користи против управни акти донесени во прв степен. Нејзината суштинска карактеристика е суспензивното дејство, со кое се запира извршувањето на оспорениот акт додека трае жалбената постапка. Истовремено, таа има и деволутивен ефект, бидејќи решавањето преминува на повисок орган, што ја засилува контролата на законитоста. Целта на жалбата е да се коригираат евентуални грешки на првостепениот орган, без потреба од судска интервенција. Сепак, нејзината ефикасност во пракса често зависи од подготвеноста и независноста на второстепениот орган.

Понатаму, приговорот е релативно нов правен инструмент во македонското управно законодавство. За разлика од жалбата, приговорот се поднесува не против управен акт, туку против фактичко дејствие или непостапување на органот. Со тоа, приговорот претставува

брз и непосреден лек за заштита на граѓаните во ситуации кога администрацијата делува или не делува спротивно на закон. Неговата главна цел е итно отстранување на неправилноста, без формално водење постапка за поништување или укинување на акт. Табелата покажува дека приговорот нема суспензивен ефект, бидејќи обично не се работи за акт со извршно дејство, туку за ситуација што бара непосредна реакција.

Управниот спор, пак, има посебно место во системот бидејќи претставува судска контрола на управните одлуки. Тој се користи кога управниот акт станал конечен, што значи дека сите редовни правни средства се исцрпени. Управниот суд овозможува независна проверка на законитоста, а понекогаш и на целисходноста на одлуката. Табелата ја нагласува неговата вонредна природа и ревизорска функција, преку која судот обезбедува исправка на евентуалните неправилности на администрацијата.

Во четвртата колона од табелата се прикажани вонредните правни лекови, како што се поништување или укинување на решението по службена должност, обнова на постапката и прогласување на ништовност. Тие се користат исклучиво кога е утврдена сериозна повреда на законитоста, нови факти или околности што можат суштински да влијаат врз одлуката. Овие лекови имаат корективна цел, а не повторно одлучување, што ги разликува од жалбата и управниот спор.

Ако се направи синтетички преглед на податоците од табелата, може да се забележи дека системот на правни лекови во Република Северна Македонија е внатрешно конзистентен, бидејќи секој лек опфаќа различен аспект на правната заштита. Жалбата обезбедува внатрешна контрола во рамките на управата; приговорот реагира на фактички неправилности; управниот спор гарантира надворешна судска контрола; а вонредните лекови служат за корекција на особено сериозни повреди на законитоста.

Таквата структура овозможува вишестепена правна заштита — од внатрешно управно ниво, преку специјализирани жалбени постапки, до судска ревизија. Сепак, практичната примена сè уште се соочува со предизвици, особено во однос на прекумерното

траење на постапките, нееднаквата примена на приговорот, и недоволната транспарентност во второстепените органи.[25]

2.5. УПРАВНА ПОСТАПКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Управната постапка ја поведува надлежниот јавен орган на барање од странката или по службена должност. Во работите во кои според законот или природата на работата е потребно барање од странката, јавниот орган може да постапува само ако постои такво барање.

Јавниот орган ќе поведе постапка по службена должност:

• кога тоа е изречно утврдено со закон;

• кога ќе дознае за факти што наложуваат да се поведе управна постапка за да се заштити јавниот интерес.

Пример: Законот за социјална заштита предвидува дека "Постапката на инспекцискиот надзор, инспекторот ја покренува и води по службена должност, според одредбите на овој закон, Законот за инспекцискиот надзор и Законот за општа управна постапка." Пример: Доколку јавниот орган утврдил дека е потребно да се изврши експропријација на определена недвижност поради заштита на јавен интерес, постапката започнува во моментот на известување на сопственикот на предметната недвижност за тоа дека истата претставува предмет на јавен интерес поради што ќе биде предмет на експропријација.

Повод за поведување на управната постапка се најчесто случаите кога странката е иницијатор подносител на барање за поведување на постапката. Барањето што го поднесува странката треба да биде доставено на определен образец и на истото треба да бидат содржани информации релевантни за почеток на постапката. Странката барањето за остварување на право, односно правен интерес може да го достави на образец, кој јавниот

[25] Гелевски, С. (2019). Управен спор и управното судство. Скопје: Бомат Графикс.

орган е должен да го изготви, а на кој таксативно се наведени доказите и податоците кои странката е должна да ги приложи кон барањето и доказите и податоците кои јавниот орган надлежен за решавање на работата ги прибавува по службена должност.

Пример: Доколку странка сака да поднесе барање за остварување на право на родителски додаток за дете (за трето дете), во барањето е точно наведена листата на прилози односно докази кои се потребни за да се утврди дали лицето ги исполнува законски определните услови за остварување на правото на родителски додаток. Листа е изготвена од јавниот орган и на истата покрај секој доказ е наведено дали истиот ќе се прибави по службена должност или странката е должна да го достави. Странката се задолжува да достави доказ дека не и е одземено родителското право на мајката над децата од претходниот ред на раѓање - издаден од надлежниот суд, за извршени здравствени прегледи и контроли за време на бременоста, кај избран лекар-специјалист по гинекологија и акушерство; за вршење на задолжителните вакцинации на детето за кое се остварува правото согласно закон - издаден од соодветна здравствена установа за трето дете по ред на раѓање; потврда дека детето за кое се остварува правото е запишано и редовно ја следи наставата во основно училиште, издадена од установата во која е запишано - за трето дете по ред на раѓање;

За работите за кои се поведува постапка строго пропишана со закон, а на барање на странката, органот е должен да ја води и да донесе решение во рок пропишан со законот. Доколку надлежниот рок не донесе решение во рокот опредлен со закон ќе се смета дека барањето на странката е уважено, во постапката под условите пропишани со закон.

Согласно ЗОУП се воспоставени правила кога се смета дека постапката е поведена, при што се прави разграничување дали истата е поведена од страна на странката или по службена должност, а тоа се следните:

1) Управната постапка се смета дека е поведена на барање на странката на денот кога е поднесено барањето.

2) Управната постапка што е поведена по службена должност започнува со првото дејствие во постапката преземено од овластеното службено лице. До поведување на

постапка може да дојде и комбинирано од двете начела. Кога постапката ја поведува странката, овластеното лице треба да спроведе дејствија.

Така, овластеното лице во јавниот орган треба по приемот на барањето од странката треба да утврди дали:

• Јавниот орган има месна и стварна надлежност да постапи по барањето и да води управна постапка;

• Лицето кое го поднело барањето може да има својство на странка во постапката или не;

• Овластеното лице за водење на постапката исполнува услови за да биде изземено од водење на постапката.

Пример: Доколку странка сака да поднесе барање за остварување на право на родителски додаток за дете (за трето дете), во барањето е точно наведена листата на прилози односно докази кои се потребни за да се утврди дали лицето ги исполнува законски определните услови за остварување на правото на родителски додаток. Листата е изгот вена од јавниот орган и на истата покрај секој доказ е наведено дали истиот ќе се прибави по службена должност или странката е должна да го достави. Странката се задолжува да достави доказ дека не и е одземено родителското право на мајката над децата од претходниот ред на раѓање - издаден од надлежниот суд, за извршени здравствени прегледи и контроли за време на бременоста, кај избран лекар-специјалист по гинекологија и акушерство; за вршење на задолжителните вакцинации на детето за кое се остварува правото согласно закон - издаден од соодветна здравствена установа за трето дете по ред на раѓање; потврда дека детето за кое се остварува правото е запишано и редовно ја следи наставата во основно училиште, издадена од установата во која е запишано - за трето дете по ред на раѓање;

При поведување на постапката органот не е должен да донесе никаков формален акт дека постапката е започната. Постапката започнува со повикување на странката со покана.

Исклучок од ова правило е кога имаме обнова на постапката, во тој случај потребно е надлежниот орган да донесе заклучок против кој е допуштена посебна жалба.[26]

2.5.1. Изменување и дополнување и откажување на барање

Законот за општа управна постапка предвидел одредби за откажување проширување или изменување на барањето во случај кога е поднесено од странката и во случај кога е поднесено од надлежен јавен орган. При поведувањето на постапката од страна на странката, законодавецот го предвидел правото на откажување или проширување на своето барање за поведување на постапката. Ова право странката може да го оствари во текот на постапката до донесувањето на конечниот управен акт. Ова право се однесува и на можноста странката целосно да го замени со ново барање со различен правен основ. Законодавецот на овој начин го овозможил правото на граѓанинот да ги оствари своите права и интереси на ефикасен начин. Поради тоа законодавецот ја предвидел и можноста за жалба доколку му биде одбиено ваквото барање.

Во ЗОУП ова право е предвидено на следниот начин:

1) По поведувањето на постапката, странката до донесување на управниот акт во прв степен може да го прошири барањето, или наместо поранешното барање да поднесе друго, без оглед дали проширеното или изменетото барање се заснова врз истиот правен основ, под услов таквото барање да се заснова врз суштествено иста фактичка состојба.

2) Ако јавниот орган што ја води постапката не дозволи проширување или изменување на барањето за тоа ќе донесе управен акт. Против управниот акт е допуштена посебна жалба. Во случај ако странката се откаже од барањето по кое се води управна постапка, овластеното службено лице ја запира со управен акт или со заклучок во случај само ако со закон е предвиден заклучок за запирање на управната постапка.

На пример, во случај кога едно лице ќе побара азил во Република Северна Македонија и за време на спроведувањето на постапката ќе го повлече барањето за признавање на правото на азил, овластеното службено лице од Секторот за азил ќе донесе

[26] Бугарски, Т. (2012). Административно право и управна постапка. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.

заклучок за запирање. Но во случај лице да побарало социјална помош и за време на постапката сака да го повлече барањето, имајќи предвид дека Законот за социјална заштита не предвидува заклучок за запирање на постапката, овластеното службено лице треба да донесе управен акт односно решение со кое ќе ја запре постапката.

При поднесувањето на барање за откажување од страна на странката законодавецот предвидел околности кои му го дозволуваат правото да биде одбиено ваквото барање, доколку тоа се однесува за заштита на јавниот интерес или пак доколку ваквото откажување е против интересите на други странки во постапката. Законодавецот предвидел обврската на јавниот орган да донесе управен акт со кој ќе се запре постапката. Видот на управниот акт е предвиден да се определи со посебниот закон односно со супсидијарната приемена на посебниот закон.

Постапката поведена на барање на странката се запира и кога странката нема да одговори на процедуралните дејствија на јавниот орган и со тоа несомнено укажува дека странката не е заинтересирана за продолжување на постапката. Ако натамошното водење на постапката е потребно во јавен интерес или ако тоа го бара спротивната странка, надлежниот јавен орган ќе го продолжи водењето на постапката. Странката може да се откаже од своето барање во првостепената и второстепената постапка но не и во постапка на Управен спор. Доколку странката се откаже по донесувањето на првостепеното решение, а пред истекот на рокот за жалба, со заклучок за запирање на постапката ќе се поништи првостепеното решение доколку со него барањето било позитивно или делумно позитивно решено. Ако странката се откажала од своето барање по изјавена жалба, а пред да биде донесено второстепеното решение, со заклучокот за запирање на постапката ќе се поништи првостепеното решение, со кое барањето на странката било целосно или делумно. Во случај кога постапката е поведена по службена должност, јавниот орган може да ја запре постапката. Исклучок од ова право доколку постапката во истата работа можела да биде поведена и по барање од странката, постапката ќе продолжи ако странката го бара тоа. Што значи доколку овластеното лице запре постапка која се води по службена должност, должно е да ја извести странката дека постапката може да се води и по нејзино барање: Доколку странката бара овластеното лице да продолжи да ја води постапката, во тој случај овластеното лице е должно да ја продолжи Законодавецот ја предвидле можноста за жалба.

Така, во член 54 од ЗОУП одредбата гласи: Против управниот акт со кој се запира постапката е допуштена посебна жалба. Доколку овластеното службено лице добие барање од страна на заинтересирано лице со кое бара да се вклучи во управната постапка, лицето ќе го разгледа и, во рамките на истакнатите докази за постоење правен интерес кои се доставени со барањето, ќе одлучи дали барателот ќе биде вклучен во управната постапка и за тоа ќе го извести барателот како и останатите странки во започнатата управна по стапка со известување. Во известувањето, овластеното службено лице ќе го наведе барањето, доказите и начинот на кој одлучил за прифаќање или одбивање на барањето за вклучување во управната постапка. Доколку дозволи вклучување односно барањето го уважи, тогаш другата странка/ки ќе имаат право да ја побиваат таа одлука со жалба против управниот акт кој ќе го донесе овластеното службено лице откако ќе ја спроведе постапката. Истото се однесува и доколку го одбие барањето за вклучување на заинтересираното лице кое ќе добие право да ја оспори оваа одлука со жалба против управниот акт донесен по спроведената управна постапка. Доколку лицето поднесе барање за вклучување во завршена управна постапка, овластеното службено лице ќе процени дали невклучувањето на ова лице е основ за ништовност на управниот акт и доколку утврди дека е основ, по службена должност може да го огласи за ништовно решението за утврдување на правниот статус на бесправно изграден објект. Исто така, може да го упати заинтересираното лице да поднесе барање за огласување на управниот акт за ништовен.

На пример, доколку определено лице дознае дека за заеднички дел од зграда во која лицето има недвижност во своја сопственост, дел од соседите поднесле барање за утврдување на правниот статус на бесправно изграден објект и поднесе барање за вклучување во постапката во законски утврдениот рок, надлежниот јавен орган е должен да го прими и да го разгледа неговото барање. Доколку овластеното службено лице назначено од јавниот орган за водење на постапката утврди дека лицето има правен интерес, (сосопственост на градежната парцела, сопственост во градежниот објект во кој се „легализира“ негов дел, итн.) ќе донесе одлука да го вклучи лицето во постапката. Но доколку лицето поднесе барање за вклучување во постапката надвор од законски определениот рок или доколку за време на одлучувањето по барањето не било сопственик на стан или на дел од градежната парцела, овластеното службено лице нема да го вклучи во постапката за утврдување на правниот статус на бесправно изградениот објект. И во двата

случаи, сите лица односно и странката/ите во постапката и заинтересираното лице ќе бидат известени со известување од јавниот орган кое ќе можат да го оспорат само со жалба против решението за утврдување на правниот статус на бесправно изграден објект.

Спојувањето на повеќе управни постапки претходниот ЗОУП содржеше одредби кои упатуваа на постапување на овластеното слубено лице. Со оглед на можноста за жалба против управен акт толкувањето е следно. Во случај кога овластеното службено лице одлучи да спои повеќе управни постапки, за кои е надлежно да постапува, во една управна постапка, иако не се предвидени одредби во ЗОУП, странката може да искаже несогласување со жалба против управниот акт со кој се одлучува за управната работа, а доколку не е предвидена жалба тогаш со тужба за управен спор.

На пример, доколку повеќе лица фактички се сопственици на станови или станбени единици во бесправно изграден објект и имаат поднесено барања за утврдување на правниот статус на своите станови, јавниот орган кој ја води постапката може да ја спои постапката заради економичност и експедитивност. Доколку дел од странките не се задоволни со ова постапување на овластеното службено лице, тие ќе имаат право да го изразат своето несогласување во жалба против одлуката по барањето за утврдување на правниот статус изјавена до второстепениот орган.[27]

2.5.2. Порамнувања

Порамнување (нагодба) претставува договор помеѓу странките пред органот што ја води постапката. Таму каде што преовладува јавниот интерес порамнувањето не е дозволено. Со оглед на фактот дека во управните предмети преовладува јавниот интерес порамнувањето е дозволено во мал број случаи. До порамнување во управната постапка може да дојде само кога во неа учествуваат две или повеќе странки со спротивставени барања. Овластеното службено лице ќе настојува во текот на постапката странките да се порамнат целосно или барем во одделни спорни точки. За да дојде до порамнување во управната постапка потребно е да се работи за диспозитивни права на странките, слободно

[27] Ванковска, Б. (2007). Политички систем. Скопје: Бомат.

да располагаат со своите права. Доколку дојде до делумно поramнување постапката ќе продолжи само за спорниот дел од предметот.

Поramнувањата мора да бидат секогаш јасно и прецизно определени и не смеат да бидат на штета на јавниот интерес, или на правниот интерес на трети лица. Овластеното службено лице мора на тоа да внимава по службена должност. Ако се утврди дека поramнувањето би било на штета на јавниот интерес или на правниот интерес на трети лица, јавниот орган што ја води постапката нема да го прифати резултатот од поramнувањето и за тоа ќе донесе управен акт. Поramнувањата се запишуваат во записник за поramнување, а се сметаат дека се склучени кога странките откако ќе го прочитаат записникот за поramнувањето, истиот ќе го потпишат. Завереният препис на записникот ќе им се предаде на странките ако го бараат. Поramнувањата можат да се склучат и во форма на управен договор.

Со поramнувањето се уредува спорниот матријален однос помеѓу странките, а истовремено се окончува постапката. Органот пред кој било склучено поramнувањето ќе донесе заклучок со кој, според потребата постапката ќе ја запре во целост или делумно. Против заклучокот за запирање на постапката што не е во согласност со заклучокот за поramнување (според мислењето на странката) е допуштена посебна жалба. Поramнувањето има сила на извршен управен акт донесен во постапката.[28]

2.6. ДОКАЗНИ СРЕДСТВА ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА

Докажувањето претставува една фаза од управната постапка која се состои во утврдувањето на вистинитоста на фактите кои според матријалните прописи се важни за донесување на решението.

Според ЗОУП најчести доказни средства се: исправи, сведочења на сведоци, изјави на странките, вештачење и увид.

[28] Aronson, M., Groves, M., & Weeks, G., *Judicial Review of Administrative Action*, Lawbook Co., Australia, 2016.

Доказите можат да бидат посредни и неопосредни. Службеното лице ја утврдува потребата од доказите и што треба да се докажува. ЗОУП предвидува кои факти не треба да се докажуваат и тоа: Не треба да се докажуваат факти кои се општо познати; Оние чие постоење законот го претпоставува, но е допуштено да се докажува непостоењето на тие факти, ако со закон не е поинаку определено. Докажувањето се врши пред органот што ја води постапката, во случај кога за тоа е потребно губење на време и со поголеми трошоци се врши пред замолниот орган. Службеното лице зема одреден факт за вистинит само ако е потполно докажан. Одредени факти можат да се земат како докази и ако не се потполно докажани во тој случај се земаат како веројатни докази.

Новина во ЗОУП е обврската на јавниот орган по службена должност да ги утврдува фактите и околностите што се од значење за управното дејствие со изведување на потребните докази и податоци. Воведување на оваа обврска на јавниот орган е во духот на начелото на ефикасност и економичност во постапката. За остварување на оваа одредба неопходно е електронско поврзување на сите јавни органи и воведување на едношалтерски систем. За остварување на ова право странките во постапката неопходно е да бидат запознаени и да укажат на одговорните лица во јавниот орган доколку им е оневозможено ова право, односно се бара од истите да достават докази и податоци кои се водат по службена должност. На ова задолжителност упатуваат и одредбите кои му наложуваат на јавниот орган сите докази и податоци за кои се води службена евиденција, да се смета дека странката ги има поднесено со барањето. Доказите и податоците ќе се смета дека странката со барањето ги има поднесено и доколку за истите службена евиденција води друг орган, а истите органот надлежен за решавање е должен да ги прибави по службена должност по електронски пат, ако странката даде претходна согласност нејзините лични податоци да бидат употребени во постапката за остварување на определено право или правен интерес. Докази и податоци, во смисла на овој закон, се подразбираат исправите (уверенија, сертификати, потврди и друго) кои се издаваат од надлежен орган за кои води службена евиденција, а што служат за утврдување на фактичката состојба врз основа на која се решава за правата, обврските или правните интереси на странките.

Службеното лице кое ја води постапката е должно по службена должност, по електронски пат да ги прибави доказите и податоците за фактите, за кои службена

евиденција води јавниот орган надлежен за решавање. Службеното лице ќе ги прибави податоците по службена должност и во случај кога во однос на фактите службена евиденција води друг јавен орган, односно друг субјект кој води регистар за податоци. Јавниот орган, односно субјектот кој води службена евиденција е должен бараните докази и податоци да ги достави по електронски пат во рок од три дена од денот на приемот на барањето. Службеното лице ќе ги прибави личните податоци за странката која предала поднесок за поведување на постапка, а кои се потребни за решавање на барањето. Начинот на прибавувањето и размената на личните податоци се врши во согласност со прописите за заштита на личните податоци. Јавниот орган надлежен за решавање ќе го наплати надоместокот за издадениот доказ и податок во име и за сметка на институцијата од која е прибавен доказот и податокот по службена должност во висина утврдена со тарифник пропишан согласно со закон. Услугата за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност меѓу јавниот орган надлежен за решавање и институцијата од која се прибавува доказот и податокот се врши без надоместок. Доколку е потребно да се плати за прибавување на доказите, овластеното лице ќе ги наплати од странката во име и за сметка на јавниот орган кој ги поседува доказите. Овластеното лице внимава дали докажувањето е целисходно да се изврши пред друг јавен орган имајќи ги предвид принципот на економичност, експедитивност и ефикасност. Странката исто така може да бара доказите да се изведуваат пред друг јавен орган во постапка утврдена со закон поради истите причини. Овластеното лице ги задолжува странките да достават докази кои не се во службена евиденција. Пример: Ако странката има поднесено барање за нострификација на диплома стекната во странство, овластеното лице ќе ја задолжи странката да ја достави дипломата преведене на македонси јазик од овластен судски преведувач и заверена на нотар. Ова од причина што дипломата на странката не се наоѓа во службените регистри на јавните органи во Македонија туку во странство. При утврдување на фактичката состојба, овластеното лице треба да утврди кои докази, факти и документи му се потребни за правилно и целосно да ја утврди фактичката состојба и согласно тоа да го примени материјалниот закон и донесе правилно и законито решение. Поради тоа, овластеното лице треба да направи процена како согласно начелото на економичност, експедитивност и ефикасност да ги прибави и изведе најрелевантните докази. Овластеното лице треба да се води од навременоста на постапката, односно дека во рок од 30 дена треба да ја спроведе

постапката и да донесе одлука по истата. Оттука, овластеното лице првенствено треба да ги користи доказите кои му се на располагање и доколку утврди потреба од дополнителни докази кои се во посед на друг јавен орган веднаш да се обрати за правна помош. Овластеното лице треба прво да изврши оцена на исправите (јавни и приватни), да сослуша сведоци, да ја сослуша странката односно странките и доколку е потребно да ангажира вештак или да изврши увид. Овој редослед не мора секогаш да биде испочитуван на овој начин од причина што некои постапки подразбираат потреба на стручно знаење кое овластеното лице го нема и поради тоа треба уште на почеток да ангажира вешто лице кое ќе одговори на прашањата.

Пред издавањето на управниот акт, јавниот орган е должен да даде можност на странката да се запознае со утврдената фактичка состојба и за тоа да се изјасни. Забелешките на странките, во однос на резултатот од процесот на утврдување на фактите, можат да се даваат писмено или усно на записник. Изјаснувањето на странката може да се изостави кога:

• е очигледно дека управниот акт ќе биде во корист на странката или

• тоа е уредено со посебен закон.

Пример: Ако по утврдувањето на фактичката состојба во управнта постапка за утврдување на правен статус на бесправно изграден објект, овластеното лице утврдило дека објектот за кој е поднесено барањето не може да биде предмет на утврдување на правен статус од причина што станува збор за објект од времен карактер, ќе го повика барателот. Овластеното лице на барателот ќе му ја објасни фактичката состојба и како ја утврдил истата, како и одлуката која планира да ја донесе по барањето и ќе му овозможи да се произнесе по презентираната фактичка состојба.

Обезбедување на докази претставува предвремено изведување на докази. Обезбедувањето на доказите се врши тогаш кога постои оправдан страв дека некој доказ не ќе може подоцна да се изведе или пак неговото изведување ќе биде отежнато. Кон обезбедување на докази, ќе се пристапи пред да се одржи усна расправа па дури ниту поведување на постапка. Обезбедувањето на докази се врши по службена должност или на барање на странката. За обезбедување на доказите што се обезбедуваат во текот на

постапката која веќе е во тек надлежен е органот што ја води постапката. Ако пак постапката не е поведена, надлежен е органот на чие подрачје се наоѓаат предметите. Изведувањето на доказите за нивно обезбедување најчесто се бара за предвремено сослушување на сведоци, вештачење или увид, иако може да се бара за сите доказни средства.

Терминот исправа има две значења тесно и пошироко значење. Во најширока смисла на зборот (monumentumot) е секој предмет на кој постои виден знак кој може да посведочи за некоја случка, околност или факт. Во потесна смисла на зборот се појавува во форма на писмен документ (писмено) издаден од лица кој утврдуваат некоја случка, околност или факт. Јавна исправа е исправа што во пропишана форма ја издал државен орган во границите на своите надлежности, а која може да биде приспособена за електронска обработка на податоци. За исправите постои законска пресумпција (претпоставка) дека се што е содржано во јавната исправа треба да се смета за точно се додека не се докаже спротивното. Приватните исправи кои ги издале приватни лица (на пр. полномошно, приватни писмени изјави, деловни книги на претпријатија и дуќани, записници на одделни здруженија и друго). За приватните исправи не е предвидена некоја строга форма. Приватната исправа претставува доказно средство се додека не е оспорена од управниот орган или од странката. Исправата треба да биде јасна, читлива, без недостатоци, не треба да биде прецртана, се она што ќе покажува дека е намалена или ја изгубила доказната вредност. Исправите ги прибира органот како доказно средство или пак ги прибираат странките. Исправите се поднесуваат во оргинал или во заверен препис. Ако странката поднесе испрва во прост препис органот е должен истиот да го докажува. Странката може да ја поднесе исправата во оригинал или како заверена копија. Исправите што се издадени на странски јазик се поднесуваат заедно со заверен превод.

Исправите од јавен орган на странска држава, кои во земјата каде што се издадени важат како јавни исправи, во согласност со условите на заемност, имаат иста доказна сила како и соодветните домашните јавни исправи, ако се прописно заверени. Службеното лице што ја води постапката може да ја повика странката што се повикува на некаква исправа да ја поднесе, ако со неа располага, или ако може да ја прибави. Ако исправата се наоѓа кај спротивната странка, а таа не сака доброволно да ја поднесе или покаже, службеното лице

што ја води постапката ќе ја повика таа странка да ја поднесе или покаже исправата на расправата за да можат другите странки да се изјаснат за неа. Ако странката што е повикана да ја поднесе, односно покаже исправата не постапи по поканата, јавниот орган што ја води постапката ќе цени, со оглед на сите околности на случајот, од какво влијание е тоа за решавањето на работата.

Јавниот орган може да ги завери како верни копиите на исправите кои самиот ги издал. Тука се вклучуваат фотокопии, микрофилмски копии, печатени верзии на електронски исправи, скенирани верзии на исправи во хартиена форма и електронски исправи во технички формат поинаков од оригиналната електронска исправа која била поврзана со електронски потпис. Копиите можат да се заверат како верни само кога исправата не ја изгубила доказната вредност. Копијата се заверува како верна со помош на забелешка за заверка која се става на крајот од копијата. Забелешката мора да содржи:

- точен опис на исправата чија копија се заверува;
- изјава дека заверената копија е идентична на поднесената оригинална исправа;
- местото и датумот на заверката;
- називот на јавниот орган кој ја врши заверката и неговиот службен печат;
- името на службеното лице овластено за заверката и неговиот потпис.

Сведокот преку давање изјава, односно сведочење, коешто претставува едно од поважните доказни средства во управната постапка, придонесува за разјаснување на ситуацијата и на фактичката положба, што е потребно за правилно донесување на решението. Сведоците се лица што не се заинтересирани за постапката, а му помагаат на службеното лице да се запознае со фактите што се случиле. Сведок може да биде секое лице кое било способно да го забележи фактот и да сведочи за тој факт. Административните службеници кои учествуваат во постапката не можат да бидат сведоци. Во управната постапка е прогласена општа должност за сведочење. Обврската за сведочење физичките лица треба да ја исполнуваат како своја граѓанска должност, затоа што многу права не би можеле да бидат остварени кога не би постоела должноста сведочење. ЗОУП предвидува две групи на исклучоци од правилото за должност сведочење. Во првата група спаѓаат оние

лица кои не се во состојба да го соопштат тоа што го виделе или пак воопшто не се во состојба да забележуваат. Втората група лица имаат т.н. правна способност за сведочење. Тоа се лица кои се во состојба и да забележуваат и забележаното усно да го сопштуваат, но правните прописи им забрануваат да го сопштат тоа што го дознале како функционери. Правно неспособни за сведочење се сметаат и оние кои со својот исказ би ја повредиле должноста од чување на информацијата со соодветен степен на тајност не може да се испита како сведок додека надлежниот јавен орган не го ослободи од таа должност. Сведочењето на сведокот се доставува или во форма на заверена изјава или се дава усно на записникот на јавниот орган кога тој ќе одлучи дека сведокот е потребно лично да се појави за утврдување на фактите. Раководителот на расправата најпрво го утврдува идентитетот на сведокот. Во случај на потреба сведокот ќе биде испитан за семејните, деловни, пријателски или непријателски и други односи со странките. Потоа службеното лице му укажува на сведокот за кои прашања може да го одбие сведочењето. Потоа се преминува на сослушување на самиот предмет. На сведокот не смее да му се поставуваат прашања кои укажуваат на тоа како да одговори, не е дозволено на сведокот да му се поставуваат каприциозни прашања. Сведокот секогаш се прашува од каде му е тоа познато што го сведочи. Доколку сведокот не го знае јазикот на кој се води постапката, ќе се испрашува преку толкувач. По правило сведоците се сослушуваат усно, а во исклучителни случаи може да дадат и писмена изјава. Сослушувањето го врши службеното лице, а со негова дозвола на сведоците може да поставуваат прашања и странките во постапката. Откако лицето ќе биде сослушано, службеното лице може да одлучи сведокот да даде заклетва на својот исказ. Заклетвата се дава усно со изговарање на зборовите: “Се заколнувам во честа дека за се што ме прашал органот ја зборував вистината и дека ништо што знаев за оваа работа не прмолчив”.

Сведокот може да одбие да сведочи во следните случаи:

• давањето на одредени одговори би го изложило сведокот на тежок срам или би предизвикало значителна имотна штета или негово кривично гонење, негов роднина по крв во права линија, роднина по странична линија до трет степен, брачен другар или роднина по брачниот другар до втор степен, дури и во случај кога бракот престанал, како и на неговиот старател или лице под старателство или посвоител или посвоеник;

• со давањето на одредени одговори, сведокот би ја повредил обврската или правото да чува деловна, професионална, авторска или научна тајна;

• тој треба да сведочи за факти што странката му ги доверила како на свој полномошник или - сведокот е верски исповедник на кого странката му се исповедала. Сведокот треба да се извести за неговото право да одбие да сведочи, за сите основи предвидени во законот.

Изјавата како доказно средство може да се примени во следните случаи:

а) Ако за утврдување на определен факт не постои непосреден доказ или ако таков факт не може да се утврди врз основа на други доказни средства (сведок, увид и др);

б)Ако во управни работи со мало значење, определен факт би требало да се утврдува со сослушување на сведок кој живее во место оддалечено од седиштето на органот;

в)Ако поради прибавување на други докази би било отежнато остварувањето на правото на странката;

г)Кога со посебен закон е пропишано определени факти да се докажуваат со изјава на странка.

Странката ја дава изјавата усно на записник, а овластеното службено лице ја цени веродостојноста на изјавата на странката. Странката може да дава изјави усно на записник или во писмена форма во секоја фаза од постапката. Службеното лице е должно да ја предупреди странката дека за лажна изјава ќе одговара кривично и матријално. Согласно казнениот закон, странката ќе се казни со казна затвор доколку дала лажен исказ, а на тој исказ е заснована одлуката донесена во таа постапка.

Кога за утврдување или оценка на некој факт важен за решавање на управната работа е потребно стручно знаење со кое не располага службеното лице што ја води постапката, доказот ќе се изведе со вештачење. Ако овластеното службено лице нема стручно знаење за некој факт што е важен за решавање на управната работа, тоа може да определи вештак по службена должност или на барање на странката. Вештаците се трети, незаинтересирани лица кои располагаат со стручно знаење (уметничко, техничко и сл) и кои му помагаат на службеното лице да стекне знаења и претстава и за тие прашања за кои не е стручно и

компетентно. Ако трошоците за вештакот би биле несразмерно високи според значењето или вредноста на предметот, работата ќе се реши врз основа на други доказни средства. Ако странката бара такво вештачење, писмено појаснување на вештачењето или ново вештачење, таа ќе ги поднесе трошоците. Службеното лице по службена должност или на предлог на странката опеделува еден вештак, ако оцени дека е неопходно за постапката може да определи и повеќе вештаци. Јавниот орган има право да го повика вештакот за усно појаснување на вештачењето, да побара писмено појаснување или да определи друг вештак. За вештаци по правило се определуваат лица кои се стручни, и првенствено оние кои имаат посебно овластување за давање мислење по соодветни одлуки. За вештак не може да се определи лице кое не може да биде сведок во постапката. Тоа значи за вештак не може да биде лице кое во постапката учествува во својство на службено лице и лице кое со својот исказ би ја повредило должноста за чување службена, државна или воена тајна. Секој кој има стручна подготовка мора да се прифати за вештак, но за разлика од сведочењето вештакот може да се ослободи ако е презафатен со сведочење или од други опрвдани причини. Вештакот пред почетокот на вештачењето ќе се предупреди:

а)Предметот на вештачењето грижливо да го разгледа и во секој наод точно да наведе што забележал;

б)Своето образложено мислење да го изнесе непристрасно и во согласност со правилата на науката и вештината. Потоа службеното лице што ја води постапката му го покажува предметите кој треба да ги разгледа.

Вештачењето по правило се врши на расправата, на која службеното лице и странките му поставуваат прашања во врска со дадениот наод и мислење. Вештачењето може по потреба да се изврши и надвор од расправата за што вештакот образлага писмен наод и мислење. Повеќе вештаци даваат заеднички наод и мислење, а може да дадат и поединечни мислења доколку не ги усогласат своите мислења, Вештачењето може да се повтори во следните случаи: ако е нејасно и непотполно, ако наодите и мислењата битно се разликуваат, ако мислењето не е доволно образложено, ако постои основано сомнение за точноста на даденото мислење, а тие недостатоци не може да се отстранат со повторно сослушување на вештаците. По правило, странката претходно ќе се сослуша во однос на изборот на вештакот.

Увидот е непосредно доказно средство со кое службеното лице само ги забележува фактите. Под поимот увид треба да се подразбере секое сетилно забележување на службеното лице со кое тоа се уверува во вистинитоста, односно во невистинитоста на некој факт. Увидот го определува органот што ја води постапката по своја иницијатива или по предлог на странката. На увидот имаат право да присуствуваат странките, а кои други лица покрај странките ќе присуствуваат одредува службеното лице. Овластеното службено лице определува кои лица покрај странките ќе присуствуваат на увидот. Овластеното службено лице води записник за резултатот од увидот кој го потпишува странката доколку присуствувала. Во случај кога на службеното лице за вршење на увидот му е потребно стручно или техничко знаење може да повика и вештаци. Во тој случај се врши докажување со две доказни средства: со увид и вештачење. Увидот може да се врши над подвижни и неподвижни предмети. Кај подвижните предмети што лесно може да се пренесуваат, увидот се врши во канцеларијата на самиот управен орган. Кај неподвижните предмети увидот се врши на самото место каде што се наоѓа предметот. Имено сопственикот, држателот на предметот, просторијата или земјиштето што треба да се разгледаат, должен е да допушти да се изврши увидот. Пример: Во постапка за трансформација на државно земјиште, овластеното лице доколку се сомнева дека барателот има владение на земјиштето за кое поднел барање за трансформација, може да изврши увид на лице место. Дополнително доколку е потребно овластеното лице може и да разговара со соседите на барателот на предметното земјиште цо цел да утврди факти за правилно и целосно утврдување на фактичката состојба. Службеното лице треба да води сметка за тоа со вршењето на увидот да не биде повредена нечија, деловна, професионална или уметничка тајна. Ако службеното лице изврши злоупотреба и повреди некоја од наведените тајни може да доведе до дисциплинска или кривична одговорност.

2.7. ИЗЗЕМАЊЕ ВО УПРАВНАТА ПОСТАПКА

Тргнувајќи од потребата за објективно одлучување, да се заштити интересот на поединецот, угледот и авторитетот на поединецот и начелото на законитоста е предвидена можност за поведување на постапка за барање за изземање на тоа службено лице. ЗОУП направил градација во степенот на интензитетот на причините за изземање на службено лице во постапката. Во ЗОУП има измени во однос на изземањето во постапката додадени

се одредби кои се однесуваат на остварување на личен матријален интерес или пак настанат е судски спор и друг однос на остварување на корист или трпење на штета од странките во постапката што претставуваат основа за изземање.

Причините можат да бидат такви што изземањето за службеното лице во секој случај е задолжително, а тоа се:

• службеното лице има непосреден или посреден личен интерес во конкретниот предмет;

• службеното лице со странката или со застапникот на странката е роднина по крв во права линија или роднина по крв во странична линија заклучно до четврти степен, брачен другар или партнер од вонбрачна заедница, или роднина по брачниот другар заклучно до втор степен, дури и тогаш кога брачната односно вонбрачната заедница престанала;

• службеното лице со странката или со застапникот или полномошникот на странката е во однос на старател, посвоител, посвоеник или хранител;

• службеното лице учествувало во постапката како странка, сведок, вештак, адвокат или застапник на странката;

• службеното лице или лицата кои се основ за изземање, имаат непосреден или посреден интерес во предмет поврзан со конкретниот предмет;

• поведена е судска постапка помеѓу странките и службеното лице или лицата кои се основ за изземање;

• службеното лице или лицата што се основ за изземање се должници или доверители на странките;

• службеното лице остварува надоместок од странката или е член на управниот одбор, надзорниот одбор или слично тело на странката;

• службеното лице или лицата што се основ за изземање имаат примено подароци од странките пред или по поведувањето на управната постапка или - службеното лице веќе учествувало во работата во текот на првостепената постапка.

Доколку настане некој од случаите предвидени за изземање, службеното лице, односно членот на колегијалниот јавен орган, без одлагање бара изземање од учество во постапката од својот претпоставен, односно од колегијалниот јавен орган. Сè до донесување на одлука, секоја странка може да побара службеното лице да се изземе од управната постапка, наведувајќи ги причините поради кои го бара тоа.[29]

Во однос на претходниот закон каде што децидно беа наведени органите надлежни за изземање, владата, министерот, градоначалникот итн. Во ЗОУП се користат термините раководен орган или колегијален орган. Исто така, во претходниот ЗОУП изземањето се спроведуваше со заклучок кој се донесуваше во рок од 8 дена. Во важечкиот ЗОУП се користи терминот управен акт (решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение) и истиот се донесува во рок од еден ден. Законодавецот оставил можност во посебните ЗОУП да се определи видот на управниот акт со кој ке се врши изземањето.

• Така, за изземање на службено лице со управен акт, одлучува раководното лице на јавниот орган.

• За изземање на член на колегијален јавен орган одлучува самиот колегијален јавен орган, со управен акт со кој може да се определи нов член кој го заменува.

Постапката за изземање се спроведува на следниот начин. Овластеното службено лице или странките во постапката поднесуваат барање за изземање каде што ги наведуваат причините за изземањето со соодветен доказен материјал. По приемот на барањето или известувањето, претпоставениот, односно колегијалниот јавен орган, е должен да решава за работата најдоцна наредниот ден од денот на приемот на барањето, односно известувањето. Откако ќе се донесе управниот акт за изземање, овластеното службено лице без одлагање се заменува со друго службено лице, а доколку тоа не се направи, претпоставениот ја презема одговорноста за предметот. Законодавецот определил и ситуација каде што се создале околности за изземање на раководно лице со организационата единица што решава за управни предмети. Во случај кога се иззема лицето кое раководи со организационата единица која е надлежна за решавање, неговиот непосреден претпоставен одредува службеник од истиот јавен орган за да продолжи со постапката и да преземе мерки со цел

[29] Ljubanović, B., & Britvić, V., „Vrste upravnih sporova“, *Croatian and Comparative Public Administration*, 2011.

да се избегне натамошен судир. Во случај на изземање на член од колегијален орган, колегијалниот јавен орган продолжува да работи, но без учество на изземениот член. Кворумот и решавањето треба да се сметаат без изземениот член, при што одлуките се донесуваат со мнозинство гласови од присутните членови. Управно дејствие преземено од службено лице кое требало да биде изземено, како и управно дејствие преземено од колегијален јавен орган чиј член требало да биде изземен се незаконски. Актот што произлегол од лице што треба да биде изземено од постапката ќе се смета за ништовен акт.[30]

[30] Gelevski, S. (2009). Upravno-procesno pravo. Skopje: Tiha DOOEL.

3. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА УПРАВНАТА ПОСТАПКА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА СО СРБИЈА И СЛОВЕНИЈА

Управната постапка претставува основна правна рамка која овозможува организирано и транспарентно остварување на правата и обврските на граѓаните пред органите на јавната власт. Таа е еден од најзначајните сегменти на административното право, затоа што ја обезбедува практичната примена на законите и гарантира фер однос меѓу граѓанинот и државата. Секоја држава, во зависност од својата правна традиција и степен на институционален развој, воспоставува сопствени модели на управна постапка. Во таа смисла, Република Северна Македонија, Србија и Словенија нудат интересен пример за компаративна анализа, бидејќи, иако сите три земји потекнуваат од заедничкото југословенско правно наследство, сепак нивната еволуција по патот на европската интеграција донела различни пристапи и решенија.

Во Република Северна Македонија, современиот Закон за општа управна постапка (ЗОУП) од 2015 година претставува значаен исчекор во реформата на јавната администрација. Законот се темели врз европските вредности и стандарди, при што акцентот е ставен на начелата на законитост, еднаквост, пропорционалност и транспарентност. Посебно важно е тоа што ЗОУП ја нагласува обврската на управните органи да постапуваат во разумен рок и да обезбедат јасно и целосно образложени одлуки, со што се јакне довербата на граѓаните во институциите. Сепак, практичната примена покажува одредени слабости, како што се пролонгираните постапки, недоволната дигитализација и честите прекршувања на процесните рокови.

Србија, со својот Закон за општи управни постапки од 2016 година, воведе значителни новини со цел да се создаде пофункционален и пофлексибилен систем. Српското законодавство се одликува со акцент на правото на добро управување, што ја обврзува администрацијата да делува во интерес на граѓаните, да избегнува прекумерна формализација и да применува пропорционални мерки. Една од иновациите е посилната примена на електронската комуникација, која овозможува побрза и поефикасна размена на информации меѓу странките и органите. Со тоа, Србија го следи европскиот тренд на

дигитализација, иако предизвици остануваат во унифицираната примена на овие решенија на сите нивоа на управата, особено во локалните самоуправи.[31]

Словенија, пак, уште во 1999 година ја кодифицираше својата управна постапка преку Законот за општа управна постапка (ZUP), кој се смета за еден од најмодерните во регионот. Благодарение на членството во Европската Унија, словенечкиот модел е подложен на континуирани подобрувања во согласност со европското законодавство и судска практика. Карактеристично за словенечкиот систем е јасната структура на процесот, високиот степен на правна предвидливост и силната улога на судската контрола. Во пракса, ова резултира со зголемена правна сигурност и доверба кај граѓаните, бидејќи управните акти се предмет на детална ревизија од страна на независни судови. Дополнително, Словенија е предводник во примената на е-управување и електронски услуги, што ја прави постапката не само ефикасна, туку и достапна за граѓаните.

Кога се споредуваат овие три системи, може да се забележи дека Северна Македонија и Србија се во фаза на усогласување со европските стандарди, додека Словенија веќе располага со консолидиран и функционален модел. Во македонскиот контекст, потребни се понатамошни напори за целосна имплементација на начелото на ефикасност, зајакнување на административниот капацитет и воведување на поразвиени механизми на електронска администрација. Србија, и покрај напредокот, се соочува со предизвици во изедначувањето на практиките на централно и локално ниво, што укажува на потреба од институционална консолидација. Словенија, пак, со своето искуство и достигнувања, може да послужи како модел за останатите држави од регионот, особено во однос на транспарентноста, правната сигурност и дигитализацијата.

Словенечкиот модел претставува доказ за тоа како интеграцијата во Европската Унија може значително да придонесе кон унапредување на управната постапка и кон обезбедување поефикасна заштита на граѓанските права. Во таа насока, Република Северна Македонија може да црпи позитивни искуства и да ги примени во натамошната реформа на

[31] Томић, З. (2012). Опште управно право. Београд: Правни факултет, Универзитет у Београду.

својата администрација, со што ќе ја зајакне улогата на управната постапка како гарант и заштита на правата на граѓаните.[32]

Покрај теоретската и законската рамка, посебна важност за компаративната анализа има и практичната примена на управната постапка во различни области од јавниот живот.

Со цел да се добие поцелосна слика за сличностите и разликите меѓу Република Северна Македонија, Србија и Словенија, може да се анализираат конкретни постапки како што се издавање на градежни дозволи, остварување на социјални права и водење на даночни постапки:

1. Градежни дозволи: Во Република Северна Македонија, постапката за добивање градежна дозвола традиционално претставува една од најсложените управни процедури, често обременета со долг временски период и бирократски пречки. Иако со реформите во последната деценија се направени напори за дигитализација преку електронскиот систем за издавање дозволи, сепак во пракса се појавуваат одложувања поради недоволна координација меѓу надлежните институции (општините, катастарот, јавните претпријатија). Во Србија, пак, системот за електронско издавање на градежни дозволи е воведен уште во 2016 година и значително ја поедностави процедурата. Тој овозможува електронска комуникација меѓу странките и органите, што доведе до значително намалување на времетраењето на постапката. Словенија е предводник во оваа област, каде што е-управата обезбедува брза и транспарентна процедура, а истовремено се користат унифицирани бази на податоци за катастар, урбанистички планови и инфраструктура, што овозможува целосна интегрираност на процесот.

2. Социјални права: Постапките за остварување на социјални права (на пример, детски додаток, социјална помош, инвалиднина) се од суштинско значење за заштита на ранливите категории граѓани. Во Северна Македонија, иако законот предвидува едноставни процедури, во практика често се јавуваат проблеми со недоволно информираност на граѓаните и несоодветна примена на принципот на пропорционалност. Србија со новата регулатива се стреми кон пофлексибилен пристап, при што органите имаат обврска активно да ги информираат странките за нивните права и можности. Сепак, административниот

[32] Fromont, M. (2010). Administrativno pravo na zemjite od Evropa. Skopje: Lamina DOO.

капацитет и натаму претставува предизвик. Словенија, како членка на ЕУ, ја има целосно дигитализирано оваа сфера, при што граѓаните најчесто остваруваат права по службена должност врз основа на податоци од државните регистри, без потреба од доставување обемна документација. Ова значи дека управата проактивно обезбедува заштита, а не само реактивно постапува по барање на граѓаните.

3. Даночни постапки: Во областа на даноците, управната постапка е клучна за регулирање на правата и обврските на даночните обврзници. Во Северна Македонија, постапките за утврдување и наплата на даноци често се перцепираат како сложени, а граѓаните и бизнисите се соочуваат со административни бариери и недоволна правна предвидливост. Србија во оваа сфера бележи напредок преку дигитализација и воведување на електронска фискализација, што овозможува поефикасна контрола и транспарентност. Сепак, постои критика дека системот е премногу ригорозен за малите претпријатија. Словенија има најразвиен даночен систем меѓу трите држави, со силно потпирање на е-услуги и автоматска размена на информации меѓу институциите. Дополнително, правната заштита на даночните обврзници е потврдена преку ефикасна управна и судска контрола, што обезбедува рамнотежа меѓу интересите на државата и граѓаните.

Со споредбата на овие три сфери може да се заклучи дека, иако сите држави формално се придржуваат кон слични правни принципи, разликите најмногу се огледуваат во степенот на дигитализација, институционална координација и практична заштита на правата на граѓаните. Северна Македонија е на пат кон реформа, но сè уште се соочува со сериозни предизвици во примена на законските начела. Србија постигна значаен напредок, особено во областа на е-управата, но практичната имплементација не е секогаш рамномерна. Словенија, пак, може да се смета за пример на стабилен и модерен систем кој ги интегрира европските стандарди во секојдневната практика.

Дигитализацијата е уште една клучна точка каде што се забележува разлика во развојот на трите административни системи. Македонија сè уште се соочува со ограничена имплементација на електронски услуги, што го успорува процесот на модернизација на управната постапка. Српскиот модел има поконзистентна дигитализација, но таа е на средно ниво и не е целосно интегрирана. Словенија, во овој поглед, е европски лидер: административните постапки се речиси во целост дигитализирани, што резултира со

непосредно скратување на роковите, врвна транспарентност и намалување на човечкиот фактор, а со тоа и на можноста за грешки или злоупотреби.

Кога станува збор за ефективноста на управната заштита, Словенија повторно го предводи регионот со кратки рокови на одлучување, стабилна судска практика и минимално административно молчење. Србија исто така бележи солидни резултати благодарение на јасната законска регулатива и административните инспекции. Северна Македонија, пак, сè уште се соочува со долги рокови, често враќање на предметите на повторно одлучување и недоволно развиена електронска комуникација меѓу органите.[33]

Општата компаративна оценка покажува дека словенечкиот модел претставува најнапреден и најусогласен систем со европските административно-правни стандарди. Србија има модерно законодавство со значителен потенцијал за напредок, додека македонскиот систем има добра нормативна основа, но практичната реализација не е на нивото што го предвидуваат самите законски решенија. Развојот на управната постапка во Северна Македонија во иднина ќе зависи од степенот на имплементација на законите, инвестициите во дигитализацијата и зголемувањето на административната ефикасност.[34]

3.1. ПРЕПОРАКИ

Првиот македонски Закон за општа управна постапка беше донесен во 2005 година и изменет во 2008 и 2011 година. Општо земено, беше премногу детален и содржеше повеќе од 300 членови. Научените лекции од овој закон заедно со модернизираниот систем на управно правосудство доведе до изготвување на сосема нов закон во 2013 година, со експертска поддршка на ОЕЦД-Сигма. Експертскиот тим на ОЕЦД-Сигма се состоеше од домашни експерти и меѓународни експерти од Западен Балкан и од Европската унија. Предлогот конечно беше донесен во 2015 година, по темелна подготовка и јавни, политички и експертски дебати. Неговото спроведување ќе започне во 2016 година, по една година од vacatio legis. Законот ја следи шемата за модернизација што веќе е применета во Хрватска,

[33] Nehl, H. P., *Principles of Administrative Law in EC Law*, Hart Publishing, 1999.
[34] Deviatnikovaitė, I. (2024). Comparative administrative law: Perspectives from Central and Eastern Europe. London: Routledge.

Црна Гора и некои други земји. Усвојувањето нови институти, како што се приговорот и управниот договор, и општиот вовед на европските стандарди суштински ја проширува правната заштита на граѓаните. Регулирањето на екомуникацијата, воведувањето јасни рокови за одлучување во управни работи и јасни обврски на органите што постапуваат во управни постапки, како и поедноставувањето и напуштањето на застарените институти (особено одредени видови вонредни „правни лекови“) треба да ја забрзаат постапката и да ја направат поефикасна. Меѓутоа, институциите воспоставени во 2011 година со цел да се осигури правото на жалба во управна постапка и управен спор (Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и Вишиот управен суд) ниту се целосно функционални ниту ефективни, а второстепента постапка останува премногу долга и по донесувањето на новиот ЗОУП.

Главните препораки се следниве:

– Да се ревидираат и усогласат посебните закони со новиот закон што е можно побрзо;

– Да се изготват и спроведат масивни едукативни активности со цел да се зајакнат управните капацитети на сите владини нивоа, како и да се подигне свеста на јавната администрација за правата на странките;

– Да се организира и спроведе јавна кампања за подигнување на свеста на граѓаните;

– Да се олесни постапката за склучување управни договори, односно да се овозможи нивната употреба во случаи што не се предвидени со посебни закони;

– Да се поедностави и забрза управната постапка преку користење на можностите на електронската комуникација;

– Да се осигури навремена и ефикасна правна заштита на странките во второстепената управна постапка;

– Да се приспособи системот на управно правосудство, имајќи ја предвид проширената правна заштита на граѓаните и други субјекти (услуги од општ интерес, управни договори и управни активности);

– Да се осигури поголема ефикасност во извршувањето на одлуките на управните судови;

– Да се спроведе ефикасно следење на спроведувањето на ЗОУП врз основа на претходно изготвена методологија за следење и веродостојна база на податоци за спроведените управни постапки, поднесени правни лекови и резултатите од управните спорови.

Процесот на реформа и модернизација на ЗОУП во Србија траеше подолго отколку во другите земји од ЗБ. Тоа пред сè се должи на менувањето на основниот став кон реформата. По првиот предлог-закон под покровителство на СИГМА, поддржан од ЕУ, имаше неколку нови нацрти со што се забави целиот процес, враќајќи се наназад. Крајниот резултат беше тоа што српското Народно собрание (парламентот) го донесе новиот закон на 29 февруари 2016 година. Сегашниот закон е поприлично долг и детален во споредба со другите закони за општа управна постапка во регионот, и покрај фактот дека со него се регулираат, помалку или повеќе истите правни институти како и другите закони за ОУП во регионот. Законот ја следи структурата и духот на претходниот српски ЗОУП што произлегол од поранешниот југословенски ЗОУП. Сепак, конечно се вклопија одредено важни новини и има умерен потенцијал за модернизација. Останува нејасно дали овој ЗОУП може да служи како алатка за модернизација на јавната администрација, особено кога станува збор за спроведувањето на новите институти. Тоа е предодредено пред сè со законската регулатива што не овозможува спроведување на нови институти, особено управни договори.

Главните препораки се следниве:

– Подобро регулирање на новите институти во иднина. Тие треба подобро да се регулираат врз основа на искуството на други земји (на пример, Хрватска) што не ги регулирале овие институти на задоволителен начин, што е една од главните причини за нивно несоодветно спроведување. Треба да се направи ревизија имајќи го предвид развојот на регулативата за ОУП на ниво на институциите на ЕУ во последниве години што треба да послужи како добар модел. Исто така, треба да се земе предвид доброто искуство на други земји во регионот (на пример, Црна Гора).

– Градење капацитети. Капацитетите на централната државна управа, како и локалната власт и системот на управно правосудство треба да се зајакнат за да ги спроведат новите концепти на управната постапка. Треба да се испечатат брошури каде што се објаснуваат

главните новини и тие да се дистрибуираат меѓу државните службеници, граѓаните и претприемачите кои се во секојдневен контакт со органите на јавната управа.

– Систем за обука. Треба да постои систем за сеопфатна обука на државните службеници на сите нивоа на власт за разбирање и спроведување на новиот закон, за да се промени постојната управна култура во услуги ориентирани кон граѓаните.

– Ревидирање на посебните закони. Посебните закони што содржат процедурални норми треба да се проценат и ревидираат со цел да се отстрани преклопувањето и да се отстранат непотребните процедурални норми.

– Да се овозможи спроведување на нови институти. Да се осигури дека новите институти на ЗОУП чиешто спроведување зависи од регулирањето со посебни закони навистина се спроведуваат навремено. Овој процес треба да биде тесно поврзан со претходната препорака.

Словенечкиот ЗОУП не вовел посебни механизми за АРС од неговото донесување во 1999 година. Страните не можат да се порамнат со управните органи, а управните органи се обврзани да го штитат јавниот интерес. Сепак, има траги на АРС во индиректна смисла, како што е регулирано со:

1. Порамнување меѓу спротивните страни во рамките на постапката (член 137 од ЗОУП);

2. Менување на решението по жалбата (член 242 од ЗОУП);

3. Менување на решението по судско дејство (член 237 од ЗОУП; ЗУС);

4. Прекинато извршување според член 293 од ЗОУП, кога постапката за извршување започнала на предлог на страната што има такво право, но потоа странката се повлекла;

5. Откажување од правото на жалба според ЗОУП (од јануари 2008 година; член 224а), бидејќи резултат на тоа е директно финализирање и правосилност на управниот акт.

Покрај тоа, постојат форми на медијација и помирување преку специфични секторски закони (во образованието, здравство, животна средина, итн.). Помирувањата се повеќе од материјален отколку процедурален карактер. Освен тоа, ЗУС предвидува дека страните во управен спор може да се помират во секое време пред предметот да влезе во

судска постапка (член 5739 во врска со член 45). Посредувањето, односно медијацијата, се регулира со Законот за посредување во граѓански и трговски работи (Сл. весник бр. 56/08). Согласно овој закон (член 3), посредувањето е процес во кој двете страни, со помош на неутрално трето лице (медијатор) доброволно се обидуваат спогодбено да го решат спорот поврзан со одреден договорен или друг правен однос, но не и во управни работи. Понатаму, постои Закон за алтернативно решавање спорови во судски работи (2009 г.), и повторно се применува само за граѓански односи. Што се однесува до управните секторски закони, постојат некои посебни форми на посредување. Една таква опција е регулирана со Законот за правата на пациентите (2008 година) каде што посредувањето се дефинира како една од можните постапки за решавање спор меѓу пациентот и здравствените служби пред судска постапка, и се утврдуваат одредени правила за процесот на посредување. Понатаму, Законот за брак и семејни односи (1976 година) им овозможува на центрите за социјални работи да помогнат да се постигне договор за старателство врз децата и поврзани прашања (преговори, посредување), договор за сместување деца во семејства, и користењето на родителското отсуство (порамнување). Законот за заштита на потрошувачите (со измените во 2015 година) дозволува посредување и арбитража кога пазарниот инспекторат покренал постапка во управна рамка, но порамнувањето може да биде потпишано само меѓу потрошувачот и продавачот. Исто така, постојат полу или „меки“ помирувања, како што има во Законот за даночна постапка (2007 година; откажување, одложување и плаќање на данок на рати). Согласно Законот за инспекција (202 г.) инспекторот може да заврши постапка ако одговорната страна веднаш го поправи прекршувањето на законот. Омбудсманот за човекови права и Комесарот за информации имаат своја улога во АРС, на пример во социјалната област и областа на животната средина.

4. СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ

4.1. Студија на случај 1

Н. Г. е лице кое е корисник на социјална помош, која му е прекината со решение донесено од страна на надлежниот центар за социјална работа. Поради немање парични средства за правна помош, Н. Г. има потреба од бесплатна правна помош за поднесување жалба против решението за прекинување на социјалната помош за која рокот за поднесување е 15 дена. Н. Г. поднесува барање за бесплатна правна помош до подрачната канцеларија на Министерството за правда, со изјава за својот имот како и дозвола за увид во сите податоци за неговата имотна состојба. Овластеното службено лице во подрачната канцеларија на Министерството за правда, веднаш по добивањето на барањето по електронски пат се обраќа до Агенцијата за катастар на Македонија, Управата за јавни приходи и Централниот депозитар за хартии од вредност кои се должни веднаш или најдоцна во рок од 3 дена по електронски пат да дадат податоци за имотот на барателот. По добивањето на бараните податоци, овластеното службено лице веднаш го комплетира предметот и електронски го испраќа до Министерот за правда на одлучување кој е должен да донесе решение веднаш поради целисходноста на бесплатната правна помош која треба да се даде во рок од 15 дена од приемот на решението против кое треба да се поднесе жалбата за која се бара бесплатна правна помош. Н. Г. добива решение со кое му се обезбедува бесплатна правна помош за поднесување жалба против решение за прекинување на социјална помош.

4.2. Студија на случај 2

С. М. е лице кое има поднесено барање за утврдување на правниот статус на бесправно изграден објект. Општината каде С. М. има бесправно изграден објект, има донесено решение за утврдување на правниот статус и притоа има утврдено надоместок за утврдување на правниот статус. С. М. не е задоволна со износот кој го има утврдено општината и за него смета дека не е утврден согласно Законот, па поради тоа поднесува жалба против решението на општината до Министерството за транспорт и врски. С. М. ја поднесува жалбата директно до Министерот за транспорт и врски. Министерот веднаш по

приемот, жалбата ја испраќа до општината чие решение се обжалува со барање да го достави предметот со сите списи врз основа на кои е донесено решението. Општината во рок од 7 дена го доставува предметот до Министерот за транспорт и врски кој веднаш или најдоцна во рок од 60 дена носи решение со кое жалбата на С. М. ја одбива како неоснована.

4.3. Студија на случај 3

З. З. е корисник на топлинска енергија како дел од системот за централно греење на еден од операторите на системот за дистрибуција на топлинска енергија. Имено, по потпишувањето на договорот во месец октомври, З. З. забележал дека температурата во неговиот дом е под минимумот кој е загарантиран во договорот за користење на топлинска енергија односно дека изнесува 15 наместо 18 Целзиусови степени. Поради тоа, З. З. се обратил до операторот, но не добил никаков одговор. Поради тоа З. З. поднесол приговор против операторот како давател на јавни услуги, до Регулаторната комисија за енергетика. Регулаторната комисија за енергетика во рок од 15 постапила по поднесениот приговор и донесла управен акт со кој утврдила дека услугата која ја обезбедувал операторот на системот за дистрибуција на топлинска енергија не била на задоволително ниво односно во согласност со условите кои биле предвидени во договорот кој операторот го потпишал со корисникот односно подносителот на приговорот и согласно правилата за снабдување со топлинска енергија. Во управниот акт, Агенцијата го задолжила операторот односно давателот во најкус можен рок, но не подолг од 15 дена да му обезбеди услуга согласно потпишаниот договор.

4.4. Студија на случај 4

„ПМ ДООЕЛ“ е повеќегодишен закупец на земјоделско земјиште на кое како закуподавец е Македонија. Поради неплаќање на закупнина, според склучениот договор, Министерот за земјоделство на Македонија на „ПМ ДООЕЛ“ му го раскинал договорот за закуп на земјоделско земјиште и го задолжил да го врати земјиштето во првобитна состојба во рок од 30 дена од раскинувањето на договорот. „ПМ ДООЕЛ“ не постапил во дадениот рок и не го вратил земјоделското земјиште кое го имал закупено ниту во првобитната состојба ниту во владеење на Министерството за земјоделство. Министерот за земјоделство го задолжил во рок од 8 дена да го врати земјиштето и му дал опомена дека доколку тоа не

го стори ќе биде казнет со парична казна во висина од половина од неговиот месечен промет и трошок за враќање во првобитна состојба. „ПМ ДООЕЛ“, и покрај оваа опомена, не извршил враќање во првобитна состојба ниту враќање на земјоделското земјиште во дадениот рок од 8 дена. Министерот за земјоделство на „ПМ ДООЕЛ“ му изрекол парична казна од половина од неговиот месечен промет, при што „ПМ ДООЕЛ“ во рок од три дена од изречената казна го вратил земјоделското земјиште во првобитната форма, но бил должен да ја плати и изречената парична казна.

ЗАКЛУЧОК

Истражувањето за правните лекови во управната постапка како гарант и заштита на правата на граѓаните во Република Северна Македонија потврди дека управното право претставува суштински механизам за регулирање на односите помеѓу државната власт и граѓаните, каде што принципите на законитост, еднаквост и правичност добиваат практична примена. Управната постапка не е само формален процес на донесување управни акти, туку сложен систем на правни и институционални инструменти преку кои се остварува и заштитува јавниот интерес, но истовремено и индивидуалните права и слободи. Во тој контекст, правните лекови се јавуваат како клучна гаранција дека управувањето со правата и обврските на граѓаните нема да остане во дискреција на органите на управата, туку ќе биде подложено на контрола, преиспитување и корекција.

Преку компаративната анализа и систематската елаборација беше утврдено дека правните лекови обезбедуваат рамнотежа меѓу јавната власт и граѓаните. Со правото на жалба, како редовен правен лек, се гарантира правото на двостепеност во постапката, што претставува еден од темелите на правната сигурност и владеењето на правото. Дополнително, вонредните правни лекови претставуваат дополнителна заштитна мрежа која овозможува исправка на неправилности и по правосилноста на актите, кога се појавуваат нови околности или кога се откриваат суштински повреди на законот. Овие механизми, иако по својата природа исклучителни, покажуваат дека законодавецот настојува да создаде систем што ќе биде отпорен на грешки и неправди, со што се обезбедува поширока правна сигурност за граѓаните.

Во современи услови на општествено функционирање, правните лекови во управната постапка добиваат сè поголемо значење. Се забележува дека ефективноста на нивната примена зависи не само од законската рамка, туку и од институционалниот капацитет, професионалноста на службените лица и степенот на правна култура кај граѓаните. Од суштинска важност е не само постоењето на правото на жалба и другите правни лекови, туку и нивната навремена, објективна и независна примена. Истражувањето посочи дека постојат предизвици во практиката, како што се долготрајноста на постапките, недоволната транспарентност на органите, како и ограничената свесност на граѓаните за

нивните права. Овие фактори влијаат на довербата во управната постапка и ја намалуваат перцепцијата за ефикасност на правните лекови.

Во Република Северна Македонија, правните лекови се уредени во Законот за општа управна постапка (ЗОУП), како и во Законот за управните спорови. Овие два системски закони заедно обезбедуваат многустепена заштита на граѓаните, како во рамки на самата администрација (интра-административна заштита), така и пред судовите (судска заштита). Така, правните лекови преставуваат мост меѓу администрацијата и судството, дозволувајќи континуитет на контролата врз управното одлучување. Правните лекови претставуваат столбот на секоја демократска и правна држава. Тие им овозможуваат на граѓаните континуирана и ефективна заштита од арбитрарност, неправилно толкување на правото или злоупотреба на дискреционите овластувања. Преку правните лекови, граѓаните добиваат реален пристап до правда, а администрацијата добива можност за самокорекција и унапредување на квалитетот на работењето. Во современото административно право, правните лекови се разгледуваат како механизми кои го зголемуваат транспарентноста, отчетноста и професионалноста на јавната администрација. Тие придонесуваат за создавање практики на добро управување, кое претставува еден од основните стандарди на Европската унија. Системот на правни лекови во Република Северна Македонија е добро развиен на нормативно ниво, но неговата ефективност зависи од практичната имплементација. Честите случаи на административно молчење, недоволното образложување на одлуките и непоследователната судска пракса укажуваат на потреба од понатамошни реформи и јакнење на капацитетите на администрацијата и судството. Сепак, правните лекови остануваат најсилниот гарант за заштита на правата на граѓаните и за одржување на јавната управа во рамките на законитоста. Тие се неопходен елемент на владеењето на правото, а нивната правилна примена претставува основа за функционална, транспарентна и праведна држава.

Од теоретски аспект, правните лекови можат да се согледаат како суштински израз на концептот на правна држава и како гаранција дека секој поединец има можност за повторно разгледување на неговиот случај од страна на повисок или независен орган. Од практичен

аспект, тие претставуваат инструмент за одржување на легитимитетот на јавната власт и за спречување на злоупотреби и грешки. Со нивна помош се намалува ризикот од арбитрарност и се овозможува остварување на начелото на еднаквост пред законот.

Во рамките на македонскиот правен систем, Законот за општата управна постапка од 2015 година ја поставува модерната нормативна основа за изградба на транспарентна, предвидлива и правично ориентирана управна администрација. Сепак, анализата покажа дека иако законската рамка е усогласена со европските стандарди, постои значителен јаз меѓу нормативната регулатива и нејзината практична примена. Проблемите со административното молчење, недостатокот од доследна дигитализација, бавноста на управните органи и честото враќање на предметите на повторно одлучување покажуваат дека практичната реалност не ги следи целосно амбициите на законодавецот. Тоа укажува дека реформите не смеат да се ограничат само на законодавното ниво, туку мора да опфатат институционално јакнење, стручно усовршување на администрацијата и дигитална трансформација.

Споредбата со Србија и Словенија овозможува да се идентификуваат не само сличностите, туку и клучните точки каде што Македонија може да напредува. Србија, со Законот за општи управни постапки од 2016 година, демонстрира помодерна и услужно ориентирана администрација, со јасно дефинирани обврски на органите за активна помош на странките, поедноставување на постапките и строги механизми за контрола на роковите. Овие карактеристики покажуваат дека административната ефикасност не зависи само од сложеноста на постапките, туку и од практичната посветеност на институциите на сервисната улога на управата.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Aman, A., & Mayton, W. (2014). *Administrative law* (3rd ed.). West Academic Publishing.
2. Aronson, M., Groves, M., & Weeks, G. (2016). *Judicial review of administrative action and government liability* (6th ed.). Lawbook Co.
3. Brajić, V. (2011). *Radno pravo*. Savremena administracija.
4. Bugarски, T. (2012). *Административно право и управна постапка*. Правен факултет „Јустинијан Први“.
5. Cane, P. (2018). *The Oxford handbook of comparative administrative law*. Oxford University Press.
6. Chiti, E., & Mattarella, B. G. (Eds.). (2011). *Global administrative law and EU administrative law: Relationships, legal issues and comparison*. Springer.
7. Craig, P. (2018). *EU administrative law* (3rd ed.). Oxford University Press.
8. Council of Europe. (2000). *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Council of Europe.
9. Cuculovska, K. (2012). *Институт за европска политика*. Скопје.
10. Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Davitkovska, E., & Shumanovska-Spasovska, I. (2018). Правна заштита на корисниците на јавни услуги согласно Законот за општата управна постапка. *Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“*.
11. Davitkovski, B., & Pavlovska-Daneva, A. (2006). Новата управно судска контрола над управата во РМ. *Зборник на трудови на Правниот факултет*.
12. Deviatnikovaitė, I. (2024). *Comparative administrative law: Perspectives from Central and Eastern Europe*. Routledge.
13. Denkova, J. (2010). *Pravnoto definiranje na krugot na odgovornosta kako osnova za efektivno rabotenje na organite na drzavnata administracija vo Republika Makedonija*. Tetovo.
14. Edwards, M. (2009). *Civil society*. Polity Press.
15. Flin, N. (2010). *Upravuvanje so javniot sektor*. Ars Lamina.
16. Funk, W. F., Shapiro, A., & Weaver, R. (2018). *Administrative procedure and practice: A contemporary approach* (6th ed.). West Academic Publishing.
17. Fromont, M. (2010). *Administrativno pravo na zemjite od Evropa*. Lamina.
18. Gelevski, S. (2009). *Upravno-procesno pravo*. Tiha DOOEL.
19. Gelevski, S. (2019). *Управен спор и управното судство*. Bomat Graphics.
20. Grizo, N. (1981). *Osnovni poimi na naukata za upravata*. Kultura.
21. Grizo, N., Gelevski, S., Davitkovski, B., & Pavlovska-Daneva, A. (2010). *Administrativno pravo*. Правен факултет „Јустинијан Први“.
22. Greer, S. (2011). *Европска конвенција за човекови права*. Просветно дело.
23. Ilić, A. (2011). *Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije*. Универзитет у Нишу.
24. Ilić, M. (2006). *Upravno pravo*. BCLS.
25. Jagland, T. (2014). *State of democracy, human rights and the rule of law in Europe*. Council of Europe.
26. Jovanovski, D. (2017). *Управна постапка и управен спор*. Арс Ламина.
27. Jovanovski, Z. (2020). *Управно (административно) право*. UGD ePrints.

28. Kambovski, V. (2010). *Филозофија на правото*. МАНУ.
29. Kovač, P. (2013). Effective adjudication through administrative appeals in Slovenia. *Utrecht Review*.
30. Kovačević, A. (2018). Парично казнување во управен спор. *Билтен на Управен суд на Р. Србија*.
31. Krulic, Z., & Vasiljevic, D. (2009). *Radni odnosi u organima državne uprave*. Kriminalističko-policijska akademija.
32. Leyland, P., & Woods, T. (2017). *Administrative law: Facing the future*. Oxford University Press.
33. Lilić, S. (1995). *Upravno pravo*. Beograd.
34. Ljubanović, B., & Britvić, V. (2011). Vrste upravnih sporova. *Croatian and Comparative Public Administration*.
35. Majkl Fromont (2010). *Administrativno pravo na zemjite od Evropa*. Lamina DOO.
36. Marković, R. (2015). *Upravno pravo*. Službeni glasnik.
37. Ministry of Justice of the Republic of North Macedonia. (2023). *Нацрт-закон за изменување и дополнување на Законот за општата управна постапка*.
38. Naumovska-Daneva, A., Siljanovska-Davkova, G., & Škarić, S. (2007). *Уставно право*. Универзитет „Св. Кирил и Методиј".
39. Nehl, H. P. (1999). *Principles of administrative law in EC law*. Hart Publishing.
40. Peter, C. (2018). *EU administrative law* (3rd ed.). Oxford University Press.
41. Schwarze, J. (2006). *European administrative law*. Sweet & Maxwell.
42. Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. (2009). *Вовед во јавната администрација*. Академски печат.
43. Stewart, B., & Sunstein, C. R. (2006). *Administrative law: Regulatory policy*. Aspen Publishers.
44. Tomić, Z. (2012). *Опште управно право*. Правен факултет, Универзитет у Београду.
45. Tomić, Z. (2016). *Pravni lekovi u upravnom postupku i upravnom sporu*. Институт за упоредно право.
46. Valin, Ž. (2012). *Administrativno pravo*. Ars Lamina.
47. Vrban, D. (2011). *Upravni postupak i upravni spor*. Narodne novine.
48. Vranković, B. (2011). *Radno pravo*. Savremena administracija.
49. Vrankovic, Z. (2011). *Radni odnosi u organima državne uprave*. Kriminalističko-policijska akademija.
50. Vranković, A., Boricevic, V., & Ljubanović, B. (2011). Vrste upravnih sporova. *Croatian and Comparative Public Administration*.

Законски и подзаконски акти

1. Закон за административни службеници (Службен весник на РМ, бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018)
2. Законот за Владата на Република Македонија, ("Службен весник на РМ" бр. 59/00 и 12/03)
3. Закон за внатрешни работи. („Службен весник на Република Македонија" бр.42/2014), 116/2014, 33/2015, 5/2016, 120/2016, 127/2016,

142/2016,190/2016).Деловникот за работа на Владата на Македонија. („Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16).

4. Деловник за работа на Собранието на РМ - Пречистен текст. (Службен весник на РМ, 18 јули 2008 година, 7 септември 2010 година и на 12 февруари 2013 година).
5. Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник на РМ, бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016 и 35/2018) 7
6. Закон за Град Скопје (Службен весник на Република Македонија бр.55/2004) Законот за користење на податоците од јавниот сектор (“Службен весник на Република Македонија” бр.27 од 05.02.2014 година)
7. Европска повелба за локалната самоуправа од 1985 година
8. Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13).
9. Закон за локалните избори,(Службен весник на РМ: 46/1996)
10. Закон за личното име (Службен весник на РМ, бр. 08/1995, 66/2007, 103/2008, 51/2011, 154/2015 и 55/2016)
11. Закон за организација и работа на органите на државната управа (Службен весник на РМ, бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011)
12. Закон за општата управна постапка (Службен весник на РМ, бр. 38/2005, 110/2008, 118/2008, 51/2011)
13. Закон за општата управна постапка, Сужбен весник на Република Македонија, бр. 124/2015.
14. Закон за основање на државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (Службен весник на Република Македонија, бр.51/2011)
15. Закон за управната инспекција (Службен весник на РМ, бр. 69/2004, 22/2007, 115/2007, 51/2011, 164/2013, 41/2014, 33/2015, 156/2015, 193/2015, 53/2016 и 11/2018)
16. Закон за управна инспекција (Службен весник На Р.М.51/20011)

17. Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the re-use of public sector information.