



Мислење и сугестии за предлог Законот за општа управна постапка

Октомври 2014

**Мислење и сугестии за
предлог Законот за општа
постапка**

Издавач:

Македонско Здружение на
Млади Правници
Ул. Златко Шнајдер 4а-1/3,
1000 Скопје, Македонија
Веб страна: www.myla.org.mk
Телефон/ Факс: + 389 2 3220 870
Емаил: contact@myla.org.mk

Подготвил:

Македонско Здружение на
Млади Правници

Автори:

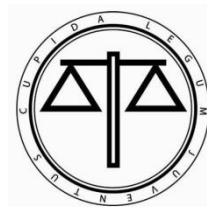
Мартина Смилевска
Ирена Здравкова
Лазар Сандев

Уредник: Назиф Авди

Дизајн: Сања Миленковиќ

Печати: Адверта

Тираж: 100



Македонско здружение на млади правници

Поддржано од:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world



Македонско здружение на млади правници

Вовед

Управните постапки чија основа е Законот за општа управна постапка, ги регулираат односите помеѓу органите кои вршат јавни овластувања и граѓаните како најголеми корисници на јавните услуги, претставувајќи еден од најзначајните сегменти во општеството.

Согледувајќи ги проблемите на постојниот Закон за општа управна постапка кој што во изминатите години преку измени и дополнување се обидувахе да ја поправи состојбата во јавната администрација, Министерството за информатичко општество и администрација во својата стратегија¹ предвиде донесување и усвојување на целосно нов Закон за општа управна постапка, кој како што тврдат подготвувачите, ќе биде насочен кон воспоставување на систем за ефикасна заштита на правата на граѓаните во управната постапка.

При изготвувањето на предлог Закон за општа управна постапка, предлагачот пристапил кон примена на нова концепција- за разлика од актуелниот Закон за општа управна постапка, кој што детално да ја регулира управната област, предлог Законот за општа управна постапка ги установува основите на управната материја при што упатува на посебни закони од управната област во кои детално ќе се регулираат односите помеѓу страните во определената управна материја. Со предлог Законот се настојува да се корегира моменталната состојба во управно- правните односи со тоа што на граѓаните ќе им се овозможи ефикасен и ефективен пристап до права и услуги.

Оттука, Македонското здружение на млади правници (МЗМП) како здружение на граѓани кое што повеќе од 10 години обезбедува бесплатна правна помош на маргинализирани лица, воглавно во областа на управната материја, во овој документ ќе ги разгледува одредбите од предлог Законот за општа управна постапка од аспект на правната заштита и сигурноста која што истиот ја обезбедува за лицата кои што се појавуваат како странки во одредени управни постапки. Понудените мислења и сугестии имаат за цел да разгледаат одредени одредби од предлог ЗОУП, како и да покренат одредени прашања за дискусија, во светло на досегашното искуство на оваа организација во управната материја, а се со крајна цел да се отвори поширока дебата за практичната (и идна) примена на предложениот закон.

Во продолжение следат сугестии во однос на определени решенија предвидени во предлог Законот за општа управна постапка кои што сметаме дека ќе бидат проблематични во практичната примена на предложениот закон.

¹ Стратегија за реформа на јавна администрација на Министерството за информатичко општество 2010- 2015, донесена



Македонско здружение на млади правници

1. Предлог ЗОУП - Глава I- Општи одредби

Член 1

Цел на законот

Со овој закон се уредува постапката за сите управни дејствија на државните органи, органите на локалната самоуправа и на другите установи или правни лица кога вршат јавни овластувања (во натамошниот текст: јавни органи), како и на правни лица кои даваат услуги од општ интерес (во натамошниот текст: даватели на услуги), со цел на граѓаните да им се гарантира заштитата на нивните права и правни интереси, а истовремено да се овозможи заштита на јавниот интерес.

Забелешка:

Концептот на првиот член, кој е носечки е погрешен. Истиот вели дека се гарантира заштита на правата на граѓанинот, но целта на овој закон и на самата управна постапка е во законита постапка да овозможи остварување на правата на граѓаните, додека Управниот суд е тој кој ја гарантира заштитата ако одредено право на граѓанинот не му е дадено и/ или му е повредено.

2. Предлог ЗОУП - Глава II- Основни начела, не е предвидено начелото на одговорност и внесени се нови интенции во начелото на законитост.

Забелешка:

Во однос на **начелото на одговорност**, дали непредвидувањето на ова начело би значело дека нема одговорност кај управниот орган при настанување на штети од превземени незаконити дејствија итн? Дали предлагачот смета дека е доволна само можноста за поведување на дисциплинската постапка внатре во самиот орган? Или ова е материја која детално би била уредена со Закон за административни службеници или Закон за вработени во јавниот сектор? Начелото на одговорност е основа на управното право, односно "добро владеење бара одговорно владеење", оттука сметаме дека е неопходно во новиот ЗОУП ова начело да биде изричито предвидено, токму поради фактот што овој закон е столбот на управата и основа за понатамошно донесување на поединечни закони.

Член 5

Начело на законитост

(1) *Јавните органи постапуваат во согласност со Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот.*

(2) *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.*

(3) *Ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оценка, 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.*



Македонско здружение на млади правници

Забелешка:

Кај начелото на законитост се воведува една нова фраза дека актот треба да биде особено образложен. Проценката за сето тоа ќе падне на товар на судиите, кои треба да одлучуваат по поднесените тужби.

Предлог ЗОУП - Глава III- Надлежност

Член 22

Надлежност за итни работи

Со цел да се избегне тешка и непоправлива штета за јавниот интерес или правата, односно правните интереси на странките, секој јавен орган, по службена должност или на барање на странката, може да преземе итни мерки за да се избегне штетата. Јавниот орган е должен без одлагање да го извести надлежниот јавен орган за преземените итни мерки.

Забелешка:

Нов член предвиден во предлог ЗОУП евидентно има за цел поголема заштита на јавниот интерес. Меѓутоа, неопходно е да се дефинира со овој закон што претставува јавен интерес, поради фактот што се работи за закон кој ја дава основата во целата управна материја. Ако веќе се дефинира што е јавен интерес во одредени поединечни закони (пример Закон за граѓанска одговорност за клевета и навреда), неопходно е и во овој, системски закон, да има соодветна дефиниција, со што би се избегнале различни толкувања.

3. Предлог ЗОУП- Глава IV- Овластено службено лице

Член 24

Надлежност за водење на постапката и решавање

(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 е должен со актот за организација и систематизација да определи организациона единица надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност.

(3) Службеното лице кое раководи со организационата единица од ставот (2) на овој член ја презема одговорноста за водење на одделна управна постапка или овластува друго службено лице во единицата (во натамошниот текст: „овластено службено лице“). Сè додека не се додели ова овластување, лицето кое раководи со организационата единица се смета за овластено службено лице.

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

(5) Колегијален јавен орган може да овласти административен службен вработен во органот да ја води постапката. Во тој случај, овластениот службеник постапува како овластено службено лице и му доставува предлог за управниот акт на колегијалниот јавен орган, во писмена форма, за резултатот од управната постапка, освен ако со посебен закон не е поинаку определено.



Македонско здружение на млади правници

Забелешка:

Во предлог ЗОУП подетално се определени надлежностите за водење на постапката од страна на овластеното службено лице, односно се преминува кон еден вид на децентрализација на постапката и одговорноста за преземените дејствија се спушта на пониско ниво. Тоа ќе придонесе за побрза постапка, бидејќи нема да има потреба за секој управен акт да се чека одобрение од страна на функционерот кој раководи со јавниот орган. Дополнително, овластеното службено лице има овластување не само да ја води, туку и да ја комплетира постапката. Ова е од значење затоа што постапката ќе стане поефикасна и поефективна, а дополнително ќе ја зголеми одговорноста во постапувањето на самите овластени службеници, а со тоа и ќе обезбеди донесување на поквалитетни управни акти. Меѓутоа, сега се поставува прашањето дали ние до 2014 успеавме да воспоставиме професионална компетентност, стручна државна служба или не? Дали нашите административци се спремни за овој предизвик? Од голема суштина и важност е да се имплементираат во пракса овие новитети од законот.

Дополнително, во став 5 е разработен начинот на водење на управна постапка во случај на колегијален орган, што е нешто што во пракса веќе постоеше, а сега добива и соодветна утврдена форма. Во однос на овој став треба јасно да се разграничи дека одговорноста за донесениот управен акт лежи кај колегијалниот орган, а не кај административниот службеник.

4. Предлог ЗОУП- Глава V- Управна Соработка

Член 28

Заеднички управен акт

(1) Кога со закон е определено решение да донесува еден орган по претходна согласност, потврда, одобрение или мислење од друг орган, решението се донесува откако другиот орган дал согласност. Органот што донесува решение е должен во своето решение да го наведе актот со кој другиот орган дал или одбил согласност, односно да наведе дека во пропишаниот рок другиот орган ниту дал, ниту одбил согласност.

(2) Органот чија согласност, потврда, одобрение или мислење се потребни за издавање на управниот акт е должен да ја достави бараната согласност, потврда, одобрение или мислење во рок од 15 дена, а доколку не го направи тоа се смета дека органот ја дал својата согласност, потврда, одобрение или мислење.

(3) Кога во согласност со законот два или повеќе органи решаваат за една работа во истата управна постапка, секој од нив решава за прашањата од својата надлежност. Органите се договараат кој од нив ќе го издаде заедничкиот управен акт. Ако не можат да постигнат договор, заедничкиот управен акт го издава органот кој прв го примил барањето од странката.

Член 29

Водење на постапката преку еден орган

(1) Кога законот предвидува дека некоја управна постапка може да се спроведе преку еден орган, на барање од странката сите управни дејствија се



Македонско здружение на млади правници

спроведуваат преку тој орган. Одредувањето или воспоставувањето на еден орган за водење на постапката не влијае врз редоследот на надлежноста на јавните органи, ниту врз правото на странките непосредно да комуницираат со надлежниот орган.

(2) Органот надлежен да ја води постапката ги имаат следните задачи и должности:

- да го советуваат подносителот на ист начин како што тоа го прави надлежниот јавен орган и да ги дадат на странката или да ги стават на располагање сите информации што се потребни за управното дејствие што го бара. Тоа вклучува средства и услови за пристап до јавните регистри и бази на податоци и средства на правни лекови против некое управно дејствие.
- да примаат барања за издавање на управни акти или за вршење на други потребни управни дејствија, како и сите други поднесоци согласно со член 36 став (1) од овој закон и да ги препраќаат до надлежниот јавен орган,
- да комуницираат со странките во текот на постапката околу сите процедурални барања,
- да ги известуваат странките за секој управен акт или дејствие издадени од надлежниот орган.

(3) Услугите наведени во ставот (2) мора да се обезбедат на барање непосредно во просториите на единствената точка за контакт, како и преку пошта или преку електронски средства. Ова не се применува за увид на лице место или друго физичко или лично испитување предвидено со закон.

(4) Ако не е поинаку определено со закон, од сите вклучени јавни органи, оној кој е надлежен да решава за управната работа поврзана со барањето на странката ќе биде единствената точка за контакт. Несогласувањата помеѓу вклучените органи се решаваат во согласност со член 17 од овој закон.

(5) Барањето на странката се смета дека е навремено ако пристигне пред истекот на законскиот рок или кај единствената точка за контакт или кај надлежниот орган.

(6) Рокот што тече во корист на странката, согласно со овој закон или со посебен закон, почнува да тече од поднесувањето на потполното барање до единствената точка за контакт, независно од времето што е потребно за тоа да биде препратено до надлежниот орган.

Член 30

Правна помош

(1) Секој јавен орган може да побара правна помош кога му се потребни факти, исправи или други докази кои ги поседува друг орган или кога од законски причини не може самиот да го спроведе потребното управно дејствие.

(2) Органот од кого е побарана помош е должен да постапи по барањето без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето.

(3) Ако органот од кого е побарана помош не постапи во рокот определен во ставот (2) од овој член, органот кој ја барал правната помош може да се обрати до надзорниот орган на замолените орган.

(4) Доколку за давањето правна помош помеѓу државните органи и органите на локалната самоуправа се потребни посебни трошоци, правната помош се дава кога органот кој ја бара помошта ќе ги обезбеди потребните средства.

(5) Јавниот орган ја прекинува тековната постапка додека да не се обезбеди побараната правна помош.



Македонско здружение на млади правници

Забелешка:

Во Главата V евидентна е тенденцијата за уредување на функционирањето и прибавувањето на одредени податоци помеѓу самите органи, по службена должност, како и промовирање на идејата за олеснување на пристапот на странката до институциите преку единствената точка за контакт, а се со цел добивање на поефикасна постапка.

Зголемен е рокот за одговор на органот од кој е побарана правна помош. Дополнително, доколку не добие одговор во предвидениот рок, органот кој ја бара информацијата има можност да се обрати до надзорен орган. Оттука се зајакнува респонсивноста на самите органи и се префрла одговорноста за завршување на управната работа кај самиот орган.

Во однос на различните рокови предвидени за добивање на правна помош и оние за прибавување на докази по службена должност наведени во член 53, кога се работи за исти управни дејствија, се создава забуна. Потребно е истите да се усогласат со цел да се обезбеди правна сигурност. Во стариот закон правната помош беше предвидена, иако во пракса не се применуваше.

5. Предлог ЗОУП- Глава VII- Комуникација помеѓу органите и странките

Член 42

Евидентирање на приемот на поднесоците

(1) Приемот на поднесокот го евидентира јавниот орган каде што е предаден според редоследот на поднесување.

(2) Поднесоците што пристигнуваат со истата поштенска достава се смета дека се поднесени во исто време.

(3) При поднесување електронски поднесок важат одредбите од Законот за електронско управување.

(4) Јавниот орган по службена должност издава потврда, која ги вклучува датумот и времето на приемот на поднесокот, предметот на барањето, списокот на приложени документи и роковите за издавање на управниот акт.

Забелешка:

Разработена е детално содржината на потврдата за прием на барање со што подносителот на барањето го обезбедува датумот на поднесокот и приложените документи, како и рокот за издавање, со што може точно да се следат роковите на издавање на управниот акт. Со ова се олеснува остварувањето на правото на странката во постапката, особено во случаите кога се работи за неuka странка. Евидентно е дека предложените одредби се во интерес на странката и со цел на кратење на постапката за остварување на правото, зашто повеќе не се дава можноста органот кој не е надлежен за решавање на поднесокот со заклучок да го отфрли, поради ненадлежност на истиот.



Македонско здружение на млади правници

6. Предлог ЗОУП – Глава IX- Тек на постапка

Наслов 1

Поведување на постапката

Член 53

Почеток на постапката

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

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

(3) Странката барањето за остварување на право, односно правен интерес може да го достави на образец, кој органот 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 органот надлежен за решавање на работата ги прибавува по службена должност.

Забелешка:

Во ставот 1 термилошки поадекватно би било да биде „од денот кога е поднесено барањето до управниот орган“. Во предметите од управната постапка на кои работи МЗМП, кога постапката ја поведува органот по барање на странката, скоро секое барање се предава непосредно до надлежниот управен орган кој понатаму постапува по предметот, но во праксата наидуваме на случаи во кои службеното лице одбива да го прими барањето поради тоа што истото не ги содржи сите потребни документи или бидејќи според видувањата на службеното лице станува збор за неосновано барање за кое не е ни потребно да се води постапка. Во ваквите случаи единствена можност да се поведе постапка по барање на странката е истото да се испрати преку архива или по пошта до надлежниот орган кој е должен да донесе одлука и вооедно и да ја образложи таквата одлука.

Наслов 4

Утврдување на фактите и докажување

Член 57

Изведување докази по службена должност

(1) Јавниот орган е должен да ги утврди фактите и околностите што се од значење за управното дејствие со изведување на потребните докази и податоци.

(2) Под 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.

(3) Доказите и податоците, за кои органот надлежен за решавање води службена евиденција, ќе се смета дека странката ги има поднесено со барањето.



Македонско здружение на млади правници

(4) 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 може да ги прибави по службена должност, ако странката даде претходна согласност нејзините лични податоци да бидат употребени во постапката за остварување на определено право или правен интерес.

Забелешка:

Најголем дел од одредбите се превземени од Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност (Сл. Весник број 79 од 31.5.2013) година. Оттука, се работи за посебен закон кој во најголем дел е инкорпориран во предлог ЗОУП. проблемот настанува со имплементацијата на споменатите одредби од Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност кој е во сила од 08.06.2013 година. Веќе една година од неговата примена како здружение кое дава правна помош на странките во управните постапки можеме да кажеме дека во пракса многу малку се применува. Во најголем број случаи странките кои поднесуваат барања за остварување на некои свои права не се информирани од страна на службените лица за можноста кој ја нуди овај закон, односно поголемиот дел од доказите за кој службена евиденција води друг орган да ги прибави истиот орган каде странката поднела барање. Понатаму, дури и во случаите каде службеното лице одлучило да преземе дејствија согласно овај закон роковите за прибавување докази не се испочитувани и во најголем број на случаи временскиот период на добивање на уверение по службена должност од страна на управниот орган е подолг од рокот во кој што самата странка би го прибавила. Овие измени се едни од најважните во реформата на административната постапка и потребно е да се создадат сите предуслови и претпоставки за да овие измени кои се вметнати во предлог ЗОУП бидат целисходни и применливи во пракса. Понатаму, ЗОУП е основен закон кој ги утврдува основните начела на управното право и потребно е во секоја посебна управна постапка која се води да гарантира некое основно ниво на заштита на правата и правните интереси на странките. Во член 2 од предлог законот се наведени "определени отстапувања" кои може да ги дозволи предлог законот и кој можат да се регулираат со посебни закони, но во овој предлог закон за разлика од законот кој се применува се остава голем простор на дерогација на општиот закон од страна на посебните закони. Оттука дискутабилно е дали во иднина ќе се создадат ситуации во кои закон кој се носи со апсолутно мнозинство ќе дерогира закон кој се носи со 2/3 мнозинство (пример прекршочно право).

Член 58

Постапка за изведување на доказите по службена должност

(1) Службеното лице кое ја води постапката е должно по службена должност да ги прибави доказите и податоците за фактите за кои службена евиденција води органот надлежен за решавање.

(2) Службеното лице ќе постапи согласно со ставот (1) на овој член и во случај кога во однос на фактите службена евиденција води друг јавен орган, односно друг субјект кој води регистар за податоци.



Македонско здружение на млади правници

(3) Јавниот орган, односно субјектот кој води службена евиденција, е должен бараните докази и податоци да ги достави во рок од три дена од денот на приемот на барањето доколку податоците се прибавуваат во електронска форма, односно во рок од седум дена доколку доказите и податоците се прибавуваат во писмена форма.

(4) Службеното лице ќе ги прибави личните податоци за странката која предала поднесок за поведување на постапка, а кои се потребни за решавање на барањето.

(5) Начинот на прибавувањето и размената на податоците од ставот (4) на овој член се врши во согласност со прописите за заштита на личните податоци.

(6) Органот 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.

(7) Услугата за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност меѓу органот надлежен за решавање и институцијата од која се прибавува доказот и податокот се врши без надоместок.

Забелешка:

Во предлог законот има подобри законски решенија бидејќи најпрво управните органи кои водат службена евиденција за податоците задолжително мораат да ги прибавуваат потребните докази по службена должност. Се предвидува самиот управен орган да има проактивна улога во прибирањето на доказите за разлика од досегашната пракса во која странката ги доставуваше поголемиот број на докази до управниот орган за да оствари некое свое право.

Заради ефикасно постапување предвидени се и рокови во кој органите треба да ги достават бараните информации за кои водат евиденција, но не е предвидено што доколку органот не постапи во рокот или доколку воопшто не одговори по барањето? Тука странката нема никаков увид до каде е постапката на прибавување на докази. Во овие одредби недостига систем на санкции за управните органи кој нема да ги почитуваат роковите.

Дополнително, се создава забуна (поради тоа што се различни роковите во кои органот треба да одговори), со одредбите кои се однесуваат на случаите во кои јавниот орган може да побара правна помош (член 30) од друг орган кога му се потребни факти, исправи или други докази. Оттука, нема ни правна сигурност за странката. Во врска со овој член нејасна е и примената на член 10 од овај закон, односно начелото на утврдување на материјална вистина. Во ставот 2 од член 10 произлегува дека "јавниот орган е должен по службена должност да ги прибави, разгледа и обработи информациите кои што се чуваат во службената евиденција и регистрите, под услов пристапот до овие информации да не е забранет со посебен закон". Оттука битно е да се спомене дека не постои закон кој го забранува пристапот до информации, можно е да го ограничи во услови предвидени со закон, но сепак на крај потребно е државниот орган да поседува сертификат за прибавување на тие информации. Сепак кривичната одговорност на која подлежат доколку ги злоупотребат податоците е доволна за да се гарантира тајноста на податоците.



Македонско здружение на млади правници

Член 59

Доказни средства

(1) Доказни средства, според овој закон, се сите средства што се погодни за утврдување на фактите во одделен случај, како што се: исправи, сведочења на сведоци, изјави на странките, вештачење и увид.

(2) Не треба да се докажуваат општо познати факти, факти кои му се познати на јавниот орган и факти чие постоење законот го претпоставува.

Забелешка:

Во предлог законот таксативно се наведени сите доказни средства и не се остава простор за користење на други доказни средства кои можат да се употребат во постапката со цел целосно и правилно утврдување на фактичката состојба во управната работа. За таа цел потребно е на крај од овај член да се додаде "и други"

Член 62

Заверка на копии

(1) Јавниот орган може да ги завери како верни копиите на исправите кои самиот ги издал, на исправите издадени од друг јавен орган или на други исправи кои се потребни за текот на постапката. 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.

(2) Во случајот од член 56 став (2), копиите можат да се заверат како верни само кога исправата не ја изгубила доказната вредност.

(3) 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.*

Во случајот од ставот (2), во изјавата која е посочена во втората точка од овој став треба да се наведат соодветните недостатоци на оригиналната исправа. Доколку оригиналната исправа била поврзана со електронски потпис, забелешката за заверка мора дополнително да ги содржи името на потписникот, датумот на поставување на потписот и соодветните податоци за сертификатот.

Забелешка:

Со предлог законот е дадена надлежност на управниот орган да заверува копии на исправите кои самиот ги издал или да заверува копии кои ги издал друг јавен орган. Со оваа измена се зголемуваат надлежностите на управните органи и се придонесува за побрза постапка, а на јавните органи им се даваат нови



Македонско здружение на млади правници

надлежности да вршат заверки на исправи како верни на оригинал кои ги имаат само нотарите. Дали овие заверени копии можат да се користат само за решавање на една управна работа или нивната доказна вредност ќе се биде релевантна и за во други управни работи?

Член 63

Сведоци

(1) Сведочењето на сведокот се доставува или во форма на заверена изјава или се дава усно на записникот на јавниот орган кога органот ќе одлучи дека сведокот е потребно лично да се појави за утврдување на фактите.

(2) 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.

(3) Секое лице кое со своето сведочење би ја повредило должноста за чување на информацијата со соодветен степен на тајност не може да се испита како сведок додека надлежниот орган не го ослободи од таа должност.

(4) Сведокот може да одбие да сведочи ако:

- 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, уметничка 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.

(5) Сведокот треба да се извести за неговото право да одбие да сведочи.

Забелешка:

Во постоечкиот ЗОУП утврдено е дека секое лице кое е повикано како сведок, должно е да се јави на поканата, а предвидени се и санкции доколку сведокот неоправдано не се појави на поканата (*присилно доведување и парична казна*). Во предлог Законот нема одредби за овој дел и нејасно е кои се последиците од непојавувањето на сведокот на сведочење и кои се надлежностите на управниот орган во тие случаи? Овие прашања е потребно повторно да се разгледаат и притоа посебно да се има во предвид член 181 став 1 од постоечкиот закон – последниците од давање на лажен исказ во управна постапка кој е изоставен во предлог ЗОУП (*се претпоставува поради тоа што е предвидено како кривично дело во Кривичен закон член 367 став- 1²*).

Имајќи ја во предвид специфичноста на определени управни постапки, како и неукоста на некои од странките повикани во својство на сведоци да дадат свои изјави, од исклучително значење е процедуралниот аспект, односно законски да се предвиди постапка во која службеното лице кое ја води постапката ќе биде



Македонско здружение на млади правници

должно да ја предупреди странката за кривичната и материјалната одговорност од давање на лажна изјава (член 185 став 4 од ЗОУП). (Истата одредба е предвидена во ЗПП, член 228).

7. Предлог ЗОУП – глава XI - Известување и достава

Наслов 1

Општи правила за известување

Член 70

Начин на известување

(1) Ако не е поинаку определено со закон, органот слободно одлучува за соодветниот начин на известување во управната постапка. Пишаните управни акти треба да се достават.

(2) Начинот на известување се утврдува во однос на правната заштита на странката, транспарентноста, економичноста и едноставноста на постапката.

(3) Кога странката е присутна, известувањето може да се изврши усно или на кој било друг соодветен начин на комуникација.

(4) Во исклучителни случаи, кога се работи за итни и кратки прашања, известувањето може да се изврши телефонски.

(5) Писмениот документ може да се испрати по пошта, преку електронски или други соодветни средства, или со достава.

Забелешка:

Во предлог законот пред делот кој се однесува за достава се воведува дел известување кој создава забуни и правна несигурност кај странките поради воведување на нови т.н брзи начини на известување чија основна цел е да се предвидат нови законски услови според кој органот ќе може да се "оправда" дека уредно ја извршил доставата без притоа да води грижа дали странката навистина дознала за некое управно дејствие. Притоа, овие законски одредби не дават гаранција дека органот ги употребил сите механизми кои му стојат на располагање за на крај да се осигура дека странката дознала за тоа управно дејствие. Сепак, јасна е интенцијата на законодавецот за брза и ефикасна постапка на известување кога се работи за писмена кои не се управни акти и не се поврзани со течење на рокови за искористување на правните средства (*тие се вршат според одредбите за т.н формална достава*³), но сепак законот остава простор за злоупотреби. Како пример да го земеме усното известување до странката да се појави на сослушување во местото на органот каде е затекната како присутна уште наредниот ден според предлог законот би била уредно извршена достава. Оттаму недостига и доказ за уредно усно известување на странката да се појави на сослушување, кој понатаму не може да се цени ни од страна на Управниот суд доколку по управното дејствие е поведен управен спор.

³ Нејасен е и создава забуни терминот формално известување(достава) бидејќи секое известување е формално, односно се спроведува во постапка пропишана согласно закон.



Македонско здружение на млади правници

8. Правна празнина во предлог ЗОУП претходно регулирана со член 155 од актуелниот ЗОУП

(1) Органот што ја води постапката е должен да преземе се што е потребно усната расправа да се изврши без одолжување и по можност без прекинување и одлагање.

(2) На лицата кои се повикуваат на усна расправа мора да им се остави доволно време да се подготват за расправата и на неа да дојдат навреме и без вонредни трошоци. На повиканите лица ќе им се остави, по правило, осум дена од денот на доставувањето на поканата до денот на расправата.

Забелешка:

Одредбата не е предвидена во Предлог законот, што придонесува за намалена правна заштита на странката во постапката бидејќи во сите управни работи кога странката се повикува на разговор потребно да му се остави доволно време за да странката го припреми својот исказ и да ги изложи сите релевантни докази пред службено лице кое ја води постапката. Без постоење на овие гаранции странката ќе се соочи со известување за јавна расправа и нејзино сослушување закажано за наредниот ден, па дури и следниот час доколку биде затекната во седиштето на управниот орган.

9. Предлог ЗОУП - Глава XII - Управни Дејствија

Член 88

Дополнителни елементи на управен акт

(1) Управниот акт може да содржи еден или повеќе од следните дополнителни елементи:

- со кои се одредува дека спроведувањето на актот започнува или завршува на одреден датум или дека трае одреден период (временски рок).
- со кои се одредува дека почетокот или крајот на спроведувањето на актот зависи од идните неизвесни околности (услов);
- кои наложуваат на странката да изврши, да престане врши или да трпи одредено дејствие (налог).

(2) Дополнителните елементи од ставот (1) на овој член се дозволени само ако не се спротивни на целта на управниот акт и ако се допуштени со закон.

Забелешка:

Став 1 точка 2 е широко поставена. Повторно не дава одговор на прашањето кои се тие неизвесни околности кои треба да бидат исполнети за да започне или да заврши спроведувањето на управниот акт.

Член 90

Структура и задолжителни елементи на писмениот управен акт

(1) Управниот акт што е издаден во писмена форма содржи: вовед, диспозитив, образложение, правна поука, потпис од овластеното службено лице и печат.



Македонско здружение на млади правници

(2) Воведот треба да го содржи најмалку називот и електронската адреса на органот што го донесува актот, правната основа за неговата надлежност и името на овластеното службено лице.

(3) Диспозитивот ја содржи изреката на решението, којашто е кратка и разбирлива. Исто така мора да се наведат и додатоците, правото на укинување или обврската за склучување на управен договор. Ако жалбата нема одложно дејство, тоа се наведува во диспозитивот. Во диспозитивот исто така може да се наведе одлука за трошоците на постапката, доколку постојат.

(4) Образложението треба да биде разбирливо и да содржи: кратко излагање на барањето на странката, ако постои; утврдените факти според коишто е издаден управниот акт; правните прописи и причините поради коишто, врз основа на утврдените факти, решението е донесено; причините поради кои некои од барањата, тврдењата или предлозите на странките не се прифатени, како и причините поради кои некои од изјавите дадени во текот на постапката не се земале предвид. Во случај на решение донесено по слободна оценка, мора да се наведат главните причини поради коишто правото да се решава по слободна оценка се применило на начин како во решението. Кога жалбата не го одлага извршувањето на решението, образложението исто така содржи и упатување на прописот што тоа го предвидува.

(5) Со правната поука странката се известува за редовниот правен лек што може да го користи против управниот акт. Во поуката се наведува до кого треба да се поднесе правниот лек, во каква форма и кој е рокот за поднесување. Кога во управниот акт е дадена неправилна правна поука, странката може да постапи во согласност со применливите прописи или во согласност со поуката и нема да трпи негативни последици. Кога решението не содржи правна поука или поуката не е целосна, засегнатата странка може да постапи во согласност со применливите прописи или, во рок од 30 дена од датумот на известувањето за управниот акт може да побара од органот што го донел решението да го промени својот управен акт.

(6) Управниот акт го потпишува овластено службено лице. По исклучок, во случај на типски управни акти потписот може да биде даден со факсимил или да биде отпечатен.

Забелешка:

Во ставот 5 е наведено дека кога решението не содржи правна поука или таа не е целосна, засегнатата странка може, меѓу другото, во рок од 30 дена од денот кога е **известена** за управниот акт да побара од орган кој го донел истото да го промени. Се поставува прашањето за какво известување станува збор, кога во постојниот закон тоа е предвидено со моментот на доставување на управниот акт. Зборот известување, како и начинот на кој што ќе се врши известувањето не ја дава правната сигурност која што странката во управната работа мора да ја има, како би се заштитила од дејствијата на службеното лице.

Член 92

Писмена потврда на устен управен акт

По барање на странката, органот кој донел управен акт во усна форма е должен да го потврди истиот во писмена форма најдоцна во рок од 8 дена од денот кога е



Македонско здружение на млади правници

поднесено барањето. Странката може да побара писмено потврдување во рок 30 дена од денот кога е соопштен усниот управен акт.

Забелешка:

Се поставува прашањето кој управни акти можат да се донесат во усна форма? Да претпоставиме дека странката е неука и нема да побара донесување на потврда за усниот управен акт. Каква правна последица ќе настапи? Странката ќе го изгуби правото да бара од органот потврда? Или странката ќе го изгуби правото или обврската што и е одредена со усниот управен акт ако органот не даде потврда во писмена форма во предвидениот рок, а притоа таа во рок од 30 дена не побарала писмено потврдување? Повторно се доведува во прашање правната сигурност на управниот акт. Судска заштита во овој случај не е предвидена.

Член 95

Претходно прашање

(1) Ако органот што ја води постапката најде на прашање чие решение е предуслов за да се реши самата работа, а истото претставува независно правно прашање за чие решавање е надлежен суд или некој друг јавен орган (во натамошниот текст: претходно прашање), јавниот орган што ја води управната постапка ја прекинува постапката додека не се реши претходното прашање и за тоа ја известува странката.

(2) Кога постапката по претходното прашање се поведува на барање од странката, известувањето за прекилот на постапката исто така содржи и упатство за ова барање.

(3) Кога постапката по претходното прашање се поведува по службена должност од страна на друг јавен орган, органот што ја води постапката ќе бара решавање на претходното прашање од страна на другиот орган.

Забелешка:

Со постојниот ЗОУП е предвидено во член 147 став 2 дека решеното претходно прашање има правно дејство само во работата во која е решено, додека во чл.95 од предлог-законот на ЗОУП не е предвидено тоа. Се поставува прашањето дали ако еден орган реши претходно прашање истото тоа решение ќе биде применливо и за останати управни работи кои странката ги има пред други органи.

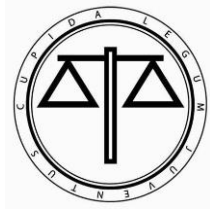
Член 96

Важење на управните акти

(1) Управниот акт произведува правни последици од моментот кога странката на којашто се однесува или врз којашто влијае е известена за актот.

(2) Управниот акт може да произведе правни последици од моментот што е изречно утврден со актот, но во никој случај пред известувањето во согласност со ставот (1) од овој член. Во овој случај, почетокот на правните последици е вклучен во диспозитивот од писмениот управен акт.

(3) Управниот акт важи сè додека не се поништи со одлука по правен лек или по службена должност, или додека не се укине. Важењето исто така може да



Македонско здружение на млади правници

престане по истек на определен временски рок или по исполнување на целта на актот.

Забелешка:

Не е јасно што се мисли под известување за актот во ставот 1 од членот. Дали тоа значи дека е доволно телефонски да биде известена или пак на шалтер, и од тогаш ќе се смета дека самиот управен акт важи и произведува правни последици? За одредени управни работи ваквиот начин на регулирање на важење на управните акти е спротивно на начело на правна сигурност.

Член 99

Задолжително поништување на незаконски управни акти

(1) Надлежниот јавен орган што издал незаконски управен акт или надзорниот орган го поништува актот ако:

- *управниот акт е донесен под принуда, изнуда, уцена, со лажни причини, закана, поткуп или друго кривично дело, потврдено со судска пресуда;*
- *странката била свесна за неговата незаконитост или не била свесна поради груба немарност;*
- *управниот акт претставува очигледна повреда на материјалното право;*
- *извршувањето на управниот акт е правно или фактички невозможно или резултира со кривично дело.*

(2) Поништувањето се врши со нов управен акт, кој има ретроактивно дејство. Тој ги брише сите правни последици што ги произвел поништениот управен акт. Сите плаќања или придонеси, кои веќе се платени од јавниот орган, треба да се вратат. Износот на ваквиот надоместок се определува во писмен управен акт.

Забелешка:

Со предлог- ЗОУП во чл.99 изоставени се како причини за поништување ситуациите предвидени во член 263 ст.1 т.1,2,3 и 4, што сметаме дека е неисправно, особено поради фактот што во член 98 од предлогзаконот предвидени се причините за незаконитост, па следствено на тоа треба да бидат и причини за поништување на истиот.

Понатаму, став 1 точка 2 го префрлува товарот на граѓанин или правно лице, што не смее да се случи од причина што јавниот орган е тој што треба да ја утврди фактичката состојба и да донесе управен акт во корист или не на барателот. Доколку јавниот орган утврди таква фактичка состојба, тогаш тој по службена должност ќе треба да ги извести органите на прогон.

Член 100

Поништување на незаконски управни акти

(1) Во случаи кои не се предвидени во членот 99, надлежниот јавен орган што издал незаконски управен акт или надзорниот орган на надлежниот орган може да го поништи управниот акт, целосно или делумно, преку нов управен акт, со цел да го усогласи управниот акт со законот.

(2) Со цел да се заштити довербата на странката во исправноста на



Македонско здружение на млади правници

управниот акт издаден од јавниот орган и во продолжувањето на неговите придобивки, незаконски управен акт со којшто странката стекнала одредено право нема да биде поништен, освен кога незаконскиот управен акт бил издаден поради значително неточни или нецелосни информации обезбедени од странката.

Забелешка:

Кои се тие трети случаи кои што не се предвидени во членот 99? Прешироко е поставена дискрецијата на државниот службеник кога тој ќе смета дека тоа може да го направи со цел да го усогласи управниот акт со закон. Значи по сопствено уверување кога ќе смета дека треба да усогласи некој управен акт со повисок закон надвор од член 99 и 97 може да го направи тоа. Можеби законодавецот сакал да укаже доколку постојат причини за поништување предвидени со друг закон.

Член 101

Поништување на законски управни акти по слободна оцена

Надлежниот јавен орган што издал законски управен акт или надзорниот орган на надлежниот орган може да поништи законски управен акт, целосно или делумно, само ако странката не ги исполнила обврските предвидени во управниот акт, тоа е утврдено со посебен закон како причина за поништување.

Забелешка:

Исто така не се напоменати за каков вид на акти станува збор, дали се конечни или правосилни, бидејќи може да се случи за некој акт за кој што на пример Управниот суд рекол дека е законит, државниот службеник по слободна оцена да рече дека не е. Овој механизам директно влијае врз остварување на правната сигурност на граѓаните.

10. Предлог ЗОУП- Глава XII- Управни дејствија

Член 104

Управен договор и негова применливост

(1) Заради вршење на јавна служба од надлежност на јавниот орган, кога тоа е пропишано со посебен закон, јавниот орган може со странката да склучи управен договор доколку склучувањето на таквиот договор е во јавен интерес и со него не се ограничуваат правата на трети лица.

(2) Управниот договор од став 1 на овој член мора да биде составен во пишана форма.

Забелешка:

Управните договори претставуваат новина со предлог ЗОУП. Но се поставува прашањето што со Законот за концесиите и јавното-приватно партнерство (ЗКЈПП)? Спогодбата ќе биде согласно предлог ЗОУП или за одредени прашања согласно ЗКЈПП? Постои ризик одредена управна работа која што треба да се склучи согласно ЗКЈПП, да се склучи согласно одредбите на предлог ЗОУП. Ова од причина што и двата закона бараат да биде исполнет јавниот интерес при склучување на договорите.



Македонско здружение на млади правници

Член 105

Поништување на управниот договор

(1) Управниот договор склучен помеѓу јавниот орган и странката се поништува:

- ако не се исполнети со закон пропишаните услови за негово склучување; или
- во случаите во кои согласно со овој Закон задолжително се поништува управен акт.

(2) За поништување на управниот договор по тужба на странката, односно на јавниот орган, се одлучува во управен спор.

Забелешка:

Што ако јавниот орган е причината за поништување на управниот договор? Дали другата страна со поништувањето ќе може, во најмала рака да бара надомест на реални трошоци сторени заради склучување на договор, или надомест на реални трошоци кои што настанале при извршување на веќе склучениот управен договор (управен договор кој што веќе подолго време е во сила, а причините за поништување се дознават покасно)? Во однос на второто, дали ќе може да се бара и надомест на причинета штета, како последица од поништувањето на договорот по вина на јавниот орган?

Член 106

Измена и раскинување на управниот договор заради изменети околности

Управниот договор може заради околности кои настанале после неговото склучување кои не можеле да се предвидат во време на склучување на договорот, а кои битно го отежнуваат склучувањето на обврските од договорот, или од други причини, да се измени или раскине, во согласност со посебен закон.

Забелешка:

Како и во членот 105, што ќе биде со надоместок на реалните трошоци кои што настанале при извршување на управниот договор?

Член 107

Еднострано раскинување на управниот договор

(1) Ако странката не ги исполнува обврските од управниот договор, јавниот орган еднострано ќе го раскине договорот.

(2) Јавниот орган еднострано ќе го раскине управниот договор и кога е тоа потребно заради отстранување на непосредна опасност за животот и здравјето на луѓето или имотот доколку таа опасност не би можела да се отстрани на друг начин.

(3) Во случаите од ставовите 1 и 2 на овој член, управниот договор се раскинува со управен акт во кој мора да бидат наведени и образложени причините за раскинување на управниот договор.

(4) Против управниот акт од став 3 на овој член странката може да покрене управен спор.



Македонско здружение на млади правници

Забелешка:

Дали согласно овој член, другата страна, може да го раскине договорот заради неисполнување на обврските на јавниот орган? Бидејќи со склучување на самиот управен договор, страната што не е јавниот орган во управниот договор, бара заштита во Законот за облигационите односи. Исто така се поставува и прашањето во кој рок јавниот орган може еднострано да го раскине договорот? Мора да постои некој рок, да речеме 6 месеци (или пократко или подолго) од денот кога дознал или бил должен да знае дека другата страна не ги исполнила обврските од управниот договор. Понатаму, страната ќе треба пред Управниот суд да бара поништување на управниот акт со кој еднострано се раскинува управниот договор. Што ако странката смета дека јавниот орган не се придржува до исполнување на договорот и истовремено поднесе тужба пред Управниот суд? Треба да се реши и прашањето за колку време треба да се реши ваквиот/ваквите управни спорови од причина што се работи за давање на услуга од јавен интерес и граѓаните не смеат да трпат штета поради тоа.

Наслов 3

Други управни дејствија

Член 108

Реални акти

(2) Органите треба да ги извршуваат реалните акти во согласност со начелата и одредбите од овој закон.

(3) Странката може да поднесе приговор против реален акт во согласност со овој закон.

Забелешка:

Оваа новина е малку конфузна, Предлог ЗОУП вели дека реалните акти не се управни акти или управни договори, па се поставува прашањето што се? Дали во тој случај ќе треба да се поднесе приговор против активноста на органот дека е сторена грешка или ќе треба да се поднесе жалба, во кои наводи ќе се оспорува дека поради преземено фактичко дејствие на службеникот, донесен е реален акт кој не соодејствува со податоците дадени во доказите за одредената управна работа? Сепак сметам дека мора да се разграничат одредени дејствија кои што при нивно преземање директно влијаат на правата и обврските на барателите (странките).

Член 109

Обезбедување на услуги од општ интерес

(1) Услугите од општ интерес треба да бидат општо достапни за сите странки по пристапна цена и со соодветен квалитет на услугата, во континуитет, транспарентно без дискриминација на корисникот на услугата.

(2) Ако услугите од општ интерес ги обезбедува приватен давател на услуги, корисникот на услугата не смее да има помала правна заштита во споредба со ситуацијата кога услугата ја вршело тело од јавниот сектор.



Македонско здружение на млади правници

(3) Ако корисник на јавна услуга од општ интерес смета дека давателот на услугите ги повредил неговите права или правни интереси, корисникот може да поднесе приговор до надзорниот орган сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од страна на давателот на услугите.

Забелешка:

Оваа новина се поздравува и конечно се дава заштита на корисниците на услугите од приватен давател на услуги.

11. Предлог ЗОУП- Глава XIII- Правни Лекови

Наслов 1

Право на правни лекови

Член 110

Овластени лица и видови на правни лекови

(1) 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.

(2) Правни лекови се:

- жалбата,
- повторувањето на постапката и
- приговорот.

(3) Исцрпувањето на жалбата, односно приговорот, е предуслов за поведување спор пред надлежниот суд, ако со закон е загарантирана жалбата, односно приговорот.

(4) Кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да поведе управен спор.

Забелешка:

Во постојниот ЗОУП повторувањето на постапка претставува вонреден правен лек. Сметаме дека согласно начелата на процесните постапки (граѓанската и кривичната) од исклучителна потреба е да постои поделба на правните лекови на редовни и вонредни, бидејќи правните основи за нивно постапување и одлучување се различни.

Член 112

Содржина и форма на жалбата

(1) 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.

(2) Секое барање, дури и ако не е така означено, се смета за жалба ако намерата на странката да го оспори или добие управниот акт е доволно јасно изразена.



Македонско здружение на млади правници

(3) 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.

(4) Ако во жалбата се изнесени нови факти и нови докази, а во постапката учествуваат две или повеќе странки со спротивни интереси, кон жалбата се прилагаат уште и 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.

Забелешка:

Новина во овој закон претставува приговорот кој е дозволен против реални акти преземени согласно чл.109 и во наслов 4 чл. од предлог ЗОУП.

Во предлог ЗОУП, како овластени лица за поднесува на правни лекови се изоставени јавниот обвинител, јавниот правобранител и други државни органи, за разлика од постојниот ЗОУП кој во член 226 ги имаше предвидено како овластени лица само во случај доколку сметаат дека одреден управен акт е донесен на штета на јавниот интерес. Сметам дека ставот 2 од чл. 226 од постојниот закон треба да се вметне во предлог ЗОУП.

Исто така, со предлог ЗОУП не е уредено дали странката може да изнесе нови факти и нови докази, и што доколку во таа постапка учествуваат повеќе странки со спротивни интереси. Ова е предвидено во постојниот ЗОУП и тоа во чл.232. Сметам дека ст.3 од чл.232 од постојниот ЗОУП треба да најде примена во предлог ЗОУП.

Член 113

Рок за изјавување жалба и откажување од жалбата

(1) 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.

(2) Странката може да се откаже од жалбата до донесувањето на управниот акт од второстепениот орган

(3) Ако странката се откаже од жалбата, јавниот орган донесува управен акт со кој ја затвора постапката и за тоа ја известува странката. Странката не може да го отповика откажувањето од жалбата.

Забелешка:

Во предлог ЗОУП е предвидено дека рокот за жалба тече од денот на известувањето на странката. За каков вид на известување се работи? Во постојниот ЗОУП е предвидено дека со доставувањето на самото решение, почнува да тече рокот за жалба. Тука станува нејасно зошто предлагачот не го задржал постојното решение. Согласно сите процесни закони (Законот за парничната постапка и Законот за кривичната постапка) рокот за жалба тече од денот на доставата, односно од наредниот ден од денот кога била извршена доставата. Тука известувањето како термин и решение претставува дилема за што точно се работи и која е интенцијата. Органот на државната управа може да прати писмено со наслов ИЗВЕСТУВАЊЕ до странката со една реченица: Донесен е управен акт во врска со вашето барање. Дали тоа значи дека започнал да тече рокот за жалба? Новина е ставот 2 од чл.114 од предлог ЗОУП и истиот сметам дека е оправдан од



Македонско здружение на млади правници

причина што можеби со одреден управен акт е повредено правото на трети лица.

Член 116

Работа на првостепениот орган по жалбата

(1) Првостепениот орган испитува дали жалбата е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице.

(2) Недопуштената, ненавремената или од неовластено лице изјавената жалба органот од прв степен ќе ја отфрли со управен акт.

(3) Против управниот акт со кое е отфрлена жалбата врз основа на ставот (2) од овој член, 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

(4) 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 во рок од 7 дена по приемот на жалбата. Против новиот управен акт странката има право на жалба.

(3) Кога првостепениот орган ќе утврди дека жалбата е допуштена, а не е оправдана, тој без одлагање, а најдоцна во рок од 5 дена во електронска форма, ќе ја испрати жалбата до второстепениот орган заедно со сите списи од предметот и одговор на жалбата.

(4) Ако во случај на молчење на управата, првостепениот орган не го донесе управниот акт во рок од 7 дена од приемот на жалбата, тој без одлагање ја испраќа жалбата до второстепениот орган заедно со сите релевантни списи и писмено објаснување за причините поради коишто не го издал бараниот управен акт во рок од 7 дена

(5) Ако е потребно, првостепениот орган спроведува дополнително утврдување на фактичката состојба.

(6) Кога во управната постапка учествуваат две или повеќе странки, органот ги известува сите странки за жалбата, со тоа што им испраќа копија од жалбата и одредува рок во кој странките можат да одговорат. Овој рок не смее да биде пократок од 8 дена од денот на известувањето за жалбата.

Забелешка:

Намален е рокот за доставување на жалбата со сите списи до второстепениот орган на одлучување, од 15 на 10 дена.

Член 117

Работа на второстепениот орган по жалба

(1) Ако жалбата е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице, а првостепениот орган пропуштил да ја отфрли поради тоа, ќе ја отфрли органот што е надлежен за решавање по жалбата.

(2) Второстепениот орган може да ја одбие жалбата, или да ја уважи жалбата и да го поништи првостепеното решение во целост или делумно, или да го измени.



Македонско здружение на млади правници

(3) Второстепениот орган ќе ја одбие жалбата кога ќе утврди дека постапката што му претходела на решението е спроведена правилно и дека решението е правилно и врз закон засновано, а жалбата неоснована.

(4) Второстепениот орган ќе ја одбие жалбата и кога ќе најде дека во првостепената постапка имало недостатоци, но дека тие се такви што не можеле да имаат влијание врз решавањето на работата.

(5) Кога второстепениот орган ќе најде дека првостепеното решение е врз закон засновано, но поради други причини, а не поради оние кои се наведени во решението, тој во своето решение ќе ги изложи тие причини, а жалбата ќе ја одбие.

(6) Ако второстепениот орган утврди дека во првостепената постапка е сторена неправилност која решението го прави ништовно, ќе го огласи таквото решение за ништовно, како и оној дел од постапката што е извршена по таа неправилност.

(7) Ако второстепениот орган утврди дека првостепеното решение го донел ненадлежен орган, ќе го поништи тоа решение по службена должност и предметот ќе му го достави на надлежниот орган на решавање.

(8) 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 побиваното решение е нејасен или е во противречност со образложението, тој ќе ја надополни постапката и ќе ги отстрани изложените недостатоци било сам, било преку првостепениот орган или некој замолен орган. Ако второстепениот орган најде дека, врз основа на фактите утврдени во надополнетата постапка, работата мора да се реши поинаку отколку што е решена со првостепеното решение, тој со свое решение ќе го поништи првостепеното решение и сам ќе ја реши работата.

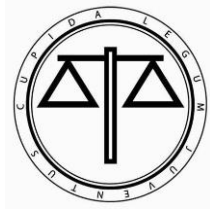
(9) Ако второстепениот орган најде дека недостатоците на првостепената постапка побрзо и поекономично ќе ги отстрани првостепениот орган, тој со свое решение ќе го поништи првостепеното решение и предметот ќе му го врати на првостепениот орган на повторна постапка. Во тој случај второстепениот орган 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 сè да постапи по второстепеното решение и без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на предметот, да донесе ново решение. Против новото решение странката има право на жалба.

(10) Второстепениот орган може истиот предмет да го врати на првостепениот орган само еднаш, без оглед на причините или пропустите во првостепената постапка.

(11) Кога второстепениот орган постапува по изјавена жалба против решение кое еднаш било поништено и вратено на повторно решавање, постапувајќи по жалбата должен е самиот да го реши предметот.

(12) Првостепениот орган е должен да го спроведе решението на второстепениот орган.

(13) Ако второстепениот орган утврди дека во првостепеното решение 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 оценка требало да се донесе поинакво решение, тој со свое решение ќе го поништи првостепеното решение и сам ќе ја реши работата.



Македонско здружение на млади правници

(14) Ако второстепениот орган утврди дека решението е правилно во однос на утврдените факти и во однос на примената на законот, но дека целта поради која е донесено решението може да се постигне и со други средства поповолни за странката, тогаш ќе го измени првостепеното решение во таа смисла.

Забелешка:

Во постојниот ЗОУП за жалбената постапката е попрецизно наведено кои се овластувањата на второстепениот орган по постапување по жалбата, има поголеми и пошироки овластувања како самостоен орган, што и всушност е, и наведено е во кои ситуации може сам да ја реши правната работа, или заради целисходност на постапката, да го укине решението и да го врати на повторно одлучување. Овие одредби во постојниот закон треба да се вметнат во предлог ЗОУП, како заштита и на самата работа на второстепениот орган.

Член 119

Жалба во случај на молчење на управата

(1) Кога второстепениот орган ќе утврди дека првостепениот орган не го донел управниот акт во законскиот рок, тој треба да му наложи на првостепениот орган да донесе управен акт и да одреди рок за тоа од најмногу 30 дена по приемот на налогот.

(2) Кога второстепениот орган ќе утврди дека причините поради коишто првостепениот управен акт не бил донесен не се оправдани, тој самиот решава за барањето на странката во рок од 30 дена по приемот на жалбата, или ќе му наложи на првостепениот орган да го донесе бараниот управен акт во рок од 15 дена по приемот на налогот.

(3) Во случај на повторно молчење на првостепениот орган, второстепениот орган е должен самиот да ја реши работата.

Забелешка:

Новина со предлог ЗОУП е ставот 2 од член 120 со што доколку второстепениот орган утврди дека причините поради кои што првостепениот орган не го донел управниот акт, може да му наложи во рок од најмногу 15 дена истото да го реши. Доколку првостепениот орган не го стори тоа, второстепениот орган е должен самиот да ја реши управната работа.

Наслов 3

Повторување на постапката

Член 122

Причини за повторување на постапката

(1) 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 дознале нови факти, или се појавила можност да се употребат или изнесат нови докази;*



Македонско здружение на млади правници

- *управниот акт се заснова врз некое претходно прашање, а надлежниот орган или надлежниот суд тоа прашање подоцна го решил поинаку во суштествените точки;*
- *законодавството врз коешто се засновал побиваниот управен акт се променило, а актот не престанал да важи поради времето или од друга причина;*
- *управниот акт е донесен под принуда, изнуда, уцена, со лажни причини, закана, поткуп или друго кривично дело;*
- *странката немала можност да го користи својот јазик или писмо.*

(2) 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.

Забелешка:

Со предлог ЗОУП значително се ограничени причините поради кои странката може да бара повторување на постапката. Особено зачудува фактот што од чл.249 ст. 1 т. 2,3,6,7,9 од постојниот ЗОУП се изоставени во предлог ЗОУП, кога тие причини се сметаат за сосема легитимни странката да бара повторување на постапката, бидејќи претставуваат надворешни фактори кои поинаку би влијаеле во поволно одлучување со управниот акт.

Исто така став 1 точка 3 од член 122 од предлог ЗОУП предвидува да повтори постапката во случај на промена на законодавството врз основа на кое е донесен управниот акт. Вака се доведува во прашање правната сигурност која граѓанинот мора да ја има. Не може да се заклучи во кои постапки (социјални права, економски права, граѓански права) ќе се применува повторувањето на постапката, од причина што сведоци сме дека до сега доколку законодавецот промени одреден закон граѓанинот беше во можност само да поднесе ново барање за да го оствари своето право, а не да бара повторување на постапка. Новото решение, како последица од промена на законодавството, го заменуваше старото (во сила) решение.

Наслов 4

Управен приговор

Член 127

Управен приговор

(1) Против реален акт или негово пропуштање, странката може да изјави управен приговор до органот кој го преземал или не го преземал реалниот акт, ако странката тврди дека нејзините права или правни интереси се повредени од тие дејствија или неизвршувањето на дејствијата.

(2) Ако корисник на јавна услуга од општ интерес смета дека давателот на услугите ги повредил неговите права или правни интереси, корисникот може да поднесе приговор до органот што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од давателот на услугите, освен ако за спорната работа постои непосреден правен лек според управното право против давателот на јавните услуги.

(3) Одредбите од овој закон за формата, содржината, рокот за изјавување и поднесувањето на жалба соодветно се применуваат за приговор.



Македонско здружение на млади правници

Забелешка:

Прво, како и во претходните глави, не јасно е какво дејствие е реалниот акт, во што поточно се состои. Сметаме дека истиот треба да се доработи подетално и попрецизно, како граѓаните би можеле да ги заштита своите права. Дополнително, во однос на постапката на управниот приговор е сосема во ред и претставува правно средство, но против што?

Член 128

Постапка по управен приговор против реални акти и нивно пропуштање

(1) Постапката по приговорот против реални акти или нивно пропуштање ја спроведува посебна организациска единица или колегијално тело на јавниот орган. Јавниот службеник кој е одговорен за побиваниот реален акт или за неговото преземање не смее да учествува во постапката.

(2) Јавниот орган решава за управниот приговор против реални акти или нивно пропуштање преку управен акт кој треба да се донесе и достави без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена по приемот на приговорот.

(3) Против овој управен акт може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

Забелешка:

Со оглед на фактот дека приговорот, согласно предлог ЗОУП, се смета за правен лек, тука не е наведено дали има одложно дејство или не. Ако има дали секогаш е така и во одредени правни работи нема да има одложно дејство, а органот мора да образложи зошто нема одложно дејствие. Исто така дали може да се обжали одложното дејство како што е предвидено во жалбата.

Член 129

Постапка по управен приговор во случај на обезбедување јавни услуги од општ интерес

(1) Ако управниот приговор е поврзан со обезбедувањето на услуга од општ интерес, органот 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.

(2) Органот 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.

(3) Против овој управен акт може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

Забелешка:

Со оглед на фактот дека приговорот, согласно предлог ЗОУП, се смета за правен лек, тука не е наведено дали има одложно дејство или не. Ако има дали секогаш е така, или во одредени правни работи нема да има одложно дејство, а органот мора да образложи зошто нема одложно дејство. Исто така дали може да се обжали одложното дејство како што е предвидено во жалбата.



Македонско здружение на млади правници

Завршни согледувања

Имајќи ги предвид погоре наведените мислења и сугестии, искрено се надеваме дека процесот на дискусија и дебата инициран од Македонското здружение на млади правници во поглед на Законот за општа управна постапка, во иднина ќе овозможи поголем и поквалитетен простор за размена на мислења околу предложените законски новини, воедно обезбедувајќи и можност за поголема инволвираност на сите засегнати страни во процесот.

Македонското здружение на млади правници сака да им се заблагодари на сите учесници на јавната расправа за предлог Законот за општа управна постапка, организирана на 03 Октомври 2014 година, а поддржана од Националниот Демократски Институт, за својот несебичен и конструктивен придонес во финализирањето на ова мислење.



Македонско здружение на млади правници

Адреса: Златко Шнајдер бр.4А/1-3, Скопје, Република Македонија

Телефон/ Факс: + 389 2 3220 870

Емаил: contact@myla.org.mk

Веб страна: www.myla.org.mk

Поддржано од:



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world