



**IURIDICA PRIMA**

Institute for Legal – Economic Research and Education

**International Scientific Conference  
OHRID SCHOOL OF LAW  
2017**

*Effective Protection of the Human Rights  
and Liberties: Reality or Ideal*

5



**IURIDICA PRIMA**  
Institute for Legal – Economic Research and Education

3-rd International Scientific Conference  
12-14 May 2017 Ohrid

**OHRID SCHOOL OF LAW**  
2017

*Effective Protection of the Human Rights  
and Liberties: Reality or Ideal*

**5**





## **IURIDICA PRIMA**

### **ЈУРИДИКА ПРИМА**

Институт за правно економски истражувања и едукација

3-та Меѓународна научна конференција  
12-14 Мај 2017 Охрид

### **ОХРИДСКА ШКОЛА НА ПРАВОТО 2017**

*Ефективната заштита на човековите права  
и слободи: реалност или идеал*

# 5

Издавач:  
Ј У Р И Д И К А П Р И М А

За издавачот:  
Ангел Ристов

Печати:  
Стоби Трејд

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

34(082)

INTERNATIONAL scientific conference Ohrid school of law (3 ; 2017 ; Ohrid)  
Effective protection of the human rights and liberties : reality or ideal / 3-rd International  
scientific conference school of law 12-14 May 2017, Ohrid ; [главен и одговорен уредник  
Ангел Ристов]. - Скопје: Ј У Р И Д И К А П Р И М А, 2017. - 2 св. (307 ; 261 стр.) : илустр.  
; 25 см. - (Охридска школа на правото ; 5 ; 6)

Насп. ств. насл. на стр. 3: Ефективната заштита на човековите права и слободи : реалност  
или идеал / 3-та Меѓународна научна конференција 12-14 Мај 2017 Охрид. - Трудови на  
повеќе јазици. - Фусноти кон текстот. - Библиографија и summaries кон одделни трудови

ISBN 978-608-66152-0-8 (кн. 5)

ISBN 978-608-66152-1-5 (кн. 6)

1. Насп. ств. насл.

а) Правни науки - Зборници

COBISS.MK-ID [105481994](#)

Институт за правно-економски истражувања и едукација  
**ЈУРИДИКА ПРИМА**

*Главен и одговорен уредник: д-р Ангел Ристов  
Меѓународен уредувачки одбор:*

1. Д-р д-р Владимир Петров, Правен факултет „Нов Бугарски Универзитет“ Софија, Правен факултет Универзитет „Св. Св. Кирил и Методиј“ Велико Трново, Република Бугарија;
2. Д-р Михаил Малчев, Правен факултет, Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија;
3. Д-р Дамјан Можина, Правен факултет, Универзитет во Љубљана, Република Словенија;
4. Д-р Илија Вукчевиќ, Правен факултет, Универзитет Доња Горица, Подгорица, Република Црна Гора;
5. Д-р Драгиња Вуксановиќ, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора;
6. Д-р Ненад Тешиќ, Правен факултет Универзитет во Белград, Република Србија;
7. Д-р Новак Крстиќ, Правен факултет Универзитет во Ниш, Република Србија;
8. Д-р Весна Симовиќ Звицер, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора;
9. Д-р Марко Беванда, Правен факултет Универзитет Мостар, Република Босна и Херцеговина;
10. Д-р Раденко Јотановиќ, Правен факултет Универзитет во Бања Лука, Република Македонија, Република Српска, Босна и Херцеговина;
11. Д-р Сања Гонцета, Колец на применети науки Лавослав Ружички, Република Хрватска;
12. Д-р Лидија Шимуновиќ, Правен факултет, Универзитет во Осиек, Република Хрватска;
13. Д-р Лазар Јовевски, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил Методиј“ Скопје, Република Македонија;
14. М-р Илија Манасиев, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија;
15. М-р Душан Босиљанов, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, Република Македонија.

Institute for Legal – Economic Research and Education  
**IURIDICA PRIMA**

*Editor –in-chief:* Angel Ristov, PhD

*International Editorial Board:*

1. PhD, Vladimir Petrov, Faculty of Law “New Bulgarian University” Sofia, Faculty of Law University “Ss. Ss. Cyril and Methodius” Veliko Trnova, Republic of Bulgaria;
2. Phd, Mihail Malchev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria;
3. PhD, Damjan Možina, Faculty of Law, University in Ljubljana, Republic of Slovenia;
4. PhD, Draginja Vuksanović, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro;
5. PhD, Ilija Vukčević, Faculty of Law, University, Donja Gorica, Podgorica, Republic of Monte Negro;
6. PhD, Nenad Tešić, Faculty of Law, University in Belgrade, Republic of Serbia;
7. PhD, Novak Krstić, Faculty of Law, University in Nis, Republic of Serbia;
8. PhD, Vesna Simovic Zvicer, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro;
9. PhD, Marko Bevanda, Faculty of Law, University in Mostar, Republic of Bosnia and Hercegovina;
10. PhD, Radenko Jotanović, Faculty of Law, University in Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Hercegovina;
11. PhD, Sanja Gongeta, Republic of Croatia, College of Applied Sciences Lavoslav Ružički in Vukovar, Republic of Croatia;
12. PhD, Lidija Šimunović, Faculty of Law, University in Osijek, Republic of Croatia;
13. PhD, Lazar Jovevski, Faculty of Law “Justinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia;
14. LLM, Ilija Manasiev, Faculty of Law “Justinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia;
15. LLM, Dushan Bosiljanov, Faculty of Law “Justinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia.

## СОДРЖИНА

<b>ПОСЛЕДЕН ПОЗДРАВ ЗА ПРОФЕСОР ВЛАДИМИР ПЕТРОВ.....</b>	<b>13</b>
5.1. Проф. д-р Горан Коевски, Декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“ <b>ПОЗДРАВЕН ГОВОР .....</b>	<b>19</b>
5.2.Проф. д-р Борче Давитковски Проф. д-р Ана Павловска-Данева Проф. д-р Елена Давитковска Доц. д-р Ивана Шумановска-Спасовска <b>ХАРМОНИЗАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИ СПОРОВИ СО ЗАКОНОТ ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА И ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ - ДИЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ.....</b>	<b>21</b>
5.3. Prof. DSc Ekaterina Mateeva, Dr. habil <b>THE RIGHT OF WITHDRAWAL UNDER ARTICLE 9-15 OF DIRECTIVE 2011/83EU AS A MEANS OF CONSUMER PROTECTION IN THE EUROPAEN UNION.....</b>	<b>35</b>
5.4.Проф. д-р Никола Тупанчески Проф. д-р Александра Деаноска – Трендафилова <b>ЗА НЕКОНЗИСТЕНТНОСТА НА ИНКРИМИНАЦИИТЕ ЗА ЕКОНОМСКИТЕ КАЗНЕНИ ДЕЛА.....</b>	<b>51</b>
5.5.Проф. д-р Емилија Станковиќ <b>NASCITURUS И ПРАВО НА ЖИВОТ У РИМСКОМ И МОДЕРНОМ ПРАВУ.....</b>	<b>67</b>
5. 6. Проф. д-р Дејан Мицковиќ <b>ВРШЕЊЕ НА РОДИТЕЛСКОТО ПРАВО ПО РАЗВОДОТ НА БРАК ВО МАКЕДОНСКОТО И ВО СПОРЕДБЕНОТО ПРАВО.....</b>	<b>75</b>
5.7. Prof. dr Dragica Zivojinović Mr Tamara Đurđić <b>FIDEICOMMISSARY SUBSTITUTION AS MANIFESTATION OF TESTAMENTARY FREEDOM.....</b>	<b>89</b>
5.8. Проф. д-р Александра Груевска Дракулевски Д-р Бобан Мисоски Д-р Дивна Илиќ Димоски <b>(НЕ)ПОЧИТУВАЊЕТО НА МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ПОСТАПУВАЊЕ СО ПРИТВОРЕНИТЕ ЛИЦА ВО РМ .....</b>	<b>101</b>



5.9. Dr Ilija Vukčević	
<b>PRINCIP NEUTRALNOSTI PDV SISTEMA EU KAO POSEBNA DIMENZIJA USTAVNOG NAČELA JEDNAKOSTI: PORESKE OLAKŠICE I SISTEMU PDV-A CRNE GORE.....</b>	<b>127</b>
5.10. Dr. sc. Dubravka Akšamović Mag. Iur. Lidija Šimunović	
<b>KAKO SE U HRVATSKOJ „LEGALNO“ KRŠI PRAVO VLASNIŠTVA – POVLAŠTENI, NAJPOVLAŠTENIJI I OBESPRAVLJENI.....</b>	<b>139</b>
5.11. Д-р Ненад Гавриловиќ	
<b>ОДРЖУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ ПАТИШТА И ШТЕТИТЕ ПРЕДИЗВИКАНИ ОД ЖИВОТНИ: КРИТИКА НА СЕКТОРСКИТЕ ПРАВИЛА .....</b>	<b>153</b>
5.12. Д-р Билјана Каровска Андоновска	
<b>ПРАВОТО НА ПРИВАТНОСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА - ПРАВНА РАМКА, ИСКУСТВА И ПРЕДИЗВИЦИ .....</b>	<b>175</b>
5.13. Проф. Иван Русчев, д.ю.н.	
<b>ИСТОРИЧЕСКИ И СРАВНИТЕЛНОПРАВЕН ПРЕГЛЕД НА ОТГОВОРНОСТТА ЗА НАРУШУВАЊЕ НА ОТНОСИТЕЛНО ПРАВО ОТ ТРЕТО ЛИЦЕ.....</b>	<b>191</b>
5.14. Проф. д-р Александра Деаноска Д-р Елена Мујоска Трпевска	
<b>КАЗНЕНО-ПРАВНАТА ЗАШТИТА НА БРАКОТ ВО РМ И ПОТРЕБАТА ОД ИНКРИМИНИРАЊЕ НА ДЕТСКИТЕ И ПРИСИЛНИТЕ БРАКОВИ.....</b>	<b>203</b>
5.15 PhD Bekim Nuhija	
<b>THE RIGHT ON PRIVATE PROPERTY AND THE RESTORATION OF DEPRIVED PROPERTY .....</b>	<b>217</b>
5.16. Д-р Арта Селмани-Бакиу Д-р Емине Зендели	
<b>ПРАВО НА ДЕТЕТО ДА ГО ЗНАЕ СВОЕТО ПОТЕКЛО .....</b>	<b>231</b>
5.17. Dr Uroš Novaković	
<b>RELIGIJSKA UVERENJA USVOJITELJA I HRANITELJA KAO LIČNA SVOJSTVA KOD ZAŠTITE DETETA BEZ RODITELJSKOG PRAVA.....</b>	<b>251</b>

5.18. Д-р Михаил Малчев	
<b>ПРАВОТО НА ЗАЧИТАНЕ НА СЕМЕЙНИЯ ЖИВОТ</b>	
<b>СЪГЛАСНО ЧЛЕН 8 ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ</b>	
<b>ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА.....</b>	<b>265</b>
5.19 Проф. д-р Јован Зафировски	
<b>ЕКОНОМСКАТА КРИЗА И НОВИОТ ТРГОВСКИ ПОРЕДОК</b>	
<b>– ПРАВНА АНАЛИЗА.....</b>	<b>285</b>
5.20 PhD Sami Mehmeti	
<b>FREEDOM OF RELIGION OR FREEDOM FROM RELIGION:</b>	
<b>RELIGIOUS LIBERTY AND THE SEPARATION OF CHURCH AND</b>	
<b>STATE.....</b>	<b>297</b>

Проф. д-р Борче Давитковски\*  
Проф. д-р Ана Павловска-Данева\*\*  
Проф. д-р Елена Давитковска\*\*\*  
Доц. д-р Ивана Шумановска-Спасовска\*\*\*\*

## ХАРМОНИЗАЦИЈАТА НА ЗАКОНОТ ЗА УПРАВНИ СПОРОВИ СО ЗАКОНОТ ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА И ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ - ДИЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ

УДК: 35.077.2/3].04(497.7)  
Original research paper

*Абстракт: Независното и посебно управно судство во Република Македонија согласно критериумите на европско- континенталниот систем како посебна со закон уредена управно судска постапка и посебен управен суд кој ќе одлучува во управните спорови постои веќе една деценија. Претходно, до 2006 година кога во Република Македонија се донесе посебен Закон за управни спорови во Република Македонија егзистираше мешовит концепт каде надлежен за решавање на управните спорови беше Врховниот суд на Република Македонија како суд од редовна надлежност. Основната идеја и цел на управното судство беше контрола над законитоста на конкретните, конечни управни акти од страна на независен судски орган. Имено, да се заштитат физичките и правните лица од арбитрерно и незаконито работење на органите на управата, кога во управна постапка одлучуваат за нивните права, обврски и интереси. Следствено на наведеното, како основна цел на нашето истражување е давање одговор на прашањето дали и на кој начин управното судство ја остварува својата улога на чувар на законитоста на управните акти, односно да се утврдат пречките и недоследностите со кои се соочува Управниот суд при остварување на оваа своја улога. Како значајни прашања кои се надоврзуваат на поставената цел и кои имаат непосредно влијание врз остварување на истата се поставуваат односот помеѓу Управниот суд и органите на управата како тужена страна во управниот спор, и ефикасното и ефективно остварување на управно судската заштита за странките кои што бараат остварување на некое свое право и кои се појавуваат како тужител во управниот спор. Одговорот на овие две прашања во текот на истражувањето ќе го добиеме пред се преку анализа на емпириските податоци од досегашното работење на Управниот суд. Имено, овој одговор е круциален за да може да ја потврдиме и нашата појдовна хипотеза, која се состои во тоа дека Управниот суд во своето работење се соочува со бројни недоследности и*

*пречки при остварување на својата основна функција, а кои влијаат на доследното имплементирање на правните норми, но и во остварувањето на ефективна и ефикасна управно судска заштита. Тука пред се би ги нотирале извршувањето на судските пресуди, доставувањето на списи од страна на тужениот орган, одлучувањето во спор на полна јурисдикција, одржувањето на усна расправа, судењето во разумен рок и двостепеноста во управно-судската постапка.*

*Посебен акцент во трудот авторите ставаат на потребата од измени во Законот за управни спорови, кои би требало да одат во насока на усогласувањето на овој закон со Законот за општата управна постапка и доследната примена на членот 6 од Европската конвенција за човекови слободи и права. Имено, да се остварат прашањата за проширување на предметот на одлучување на Управниот суд, воспоставување на усната расправа како правило во управно-судската постапка и деталното уредување на второстепената управно-судска заштита.*

*Клучни зборови: управен спор, управни акти, начело на закониост, полна јурисдикција, усна расправа*

## **1. Новини во Законот за општата управна постапка од 2015 година**

Во Република Македонија во 2015 година се донесе новиот Закон за општата управна постапка кој започна да се применува во август 2016 година. Овој закон е донесен како резултат на потребата од модернизација на управната постапка и усогласување на истиот со принципите на *aquis communautaire* и сервисната ориентација кон граѓаните. Основната идеја на новиот ЗОУП е промена на концептот со ставање на акцент на активната улога на граѓаните.

Основните цели на кои се засноваше донесувањето на новиот Закон за општа управна постапка беа: остварувањето на ефикасна и ефективна правна заштита на физичките и правните лица, обезбедување на правна заштита и за добивање на услуги од општ интерес, забрзување на постапка преку задолжителна електронска комуникација помеѓу органите. На пример, согласно новините сега од физичките и правните лица ќе се бараат само лекарски потврди, договори за купопродажба, договор за закуп, градежни елаборати и сл., додека другите документи како што се потврди, решенија, изводи, уверенија, лиценци, одобренија кои во своја евиденција ги имаат министерствата и други органи со јавни овластувања ќе ги обезбедат самите органи. За да се остварат поставените цели суштествените промени и новини на ЗОУП од 2015 година се состоја од: воведување на нови принципи во управната постапка, проширување на

предметот на одлучување, воведувањето на приговорот како редовно правно средство против реалните акти и против даватели на јавни услуги и намалување на бројот на вонредните правни средства, изведување на докази по службена должност, заклучок како акт со кој се одлучуваше за процедурални прашања сега е исклучен, комуникација помеѓу органите задолжително треба да се одвива во електронска форма и потребно е секој орган да изготви пропишан образец во кој таксативно се наведени потребни докази и документи кои ги обезбедува странка, а кои органот.<sup>1</sup>

#### А. Воведување на нови принципи во управната постапка

Со новиот ЗОУП како нови начела на управната постапка се предвидени начелото на пропорционалност, начелото на делегирање на надлежност, начелото на правна заштита, начелото на активна помош на странката. Во однос на новините во делот на основните принципи се истакнува и начелото на законитост кое сега во поширока смисла значи дека 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. Ова значи дека сега органот мора да постапува на предвидлив начин, односно кога ќе одлучува во управна работа, тој треба да води сметка и за другите одлуки кои претходно ги донел за иста или слична управна работа. Оваа новина е со цел зајакнување на правната сигурност и извесност на странките за исходот на постапката, но и на јакнењето и воедначување на управната пракса. И покрај тоа што на прв поглед личи на прифаќање на прецедентно право. Имено, униформното толкување и примена на правото е предизвик за секој правен систем.<sup>2</sup> Посебно на што треба да се внимава е делегираната надлежност, согласно која 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.<sup>3</sup>

#### Б. Проширување на предметот на одлучување

За да објасниме во кој дел е зголемен обемот на примена на ЗОУП ќе ги наведеме позитивноправните решенија од 2005 и 2015 година. Па така, согласно член 1 од Законот за општата управна постапка од 2005 година беше предвидено дека според овој закон се должни да постапуваат министерствата, другите органи на државната управа, организации

<sup>1</sup> Поконкретно види во: Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, И. Шумановска-Спасовска, Е. Давитковска, Нови Закон о општем управном поступку у Републици Македонији и негова примењивост, Правни живот, Београд, 2016.

<sup>2</sup> Damir Aviani, Dario Đerđa, Uniformno tumačenje i primjena prava te jedinstvenost sudske prakse u upravnom sudovanju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* » God. 49 (2012), Broj 2 (104), str. 369.-394, <http://www.pravst.unist.hr/zbornik.php?p=37&s=346>

<sup>3</sup> Чл. 13 од Законот за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година

утврдени со закон и други државни органи, кога во управните работи, непосредно применувајќи ги прописите решаваат за правата, обврските или правните интереси на физички лица, правни лица или на други странки.<sup>4</sup> Согласно новиот ЗОУП се уредува постапката за остварување на заштита на правата и правните интереси 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.<sup>5</sup>

Она што е очигледно е дека новиот ЗОУП нема да се применува само за донесување на конкретни управни акти-решенија, тука и за постапување односно непостапување на орагнот. Значи дека предмет на одлучување на новиот ЗОУП е 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, односно донесување на реални акти.

Она што е новина е што сега граѓаните ќе можат да бараат и соодветна правна заштита преку управната постапка за услуги од општ интерес. Пример: телекомуникациски услуги, комунални услуги и сл. Во случај на недобивање на одредена услуга со определен квалитет, континуитет, недискриминација или ненавремено обезбедување на услугата правна заштита се обезбедува со покренување на приговор до надзорно тело, кое при одлучување носи конечно решение. За евентуален надомест на штетета дадена е можност за редовна судска заштита.

В. Воведувањето на приговорот како редовно правно средство против реалните акти и против даватели на јавни услуги

Новината во однос на двостепеноста во управната постапка согласно новиот Закон за општа управна постапка кој започна да се применува од 28 јули 2016 се однесува на тоа што сега како редовен правен лек не се предвидува само жалбата, туку и приговорот, а посебна жалба против заклучок во управна постапка е укината затоа што согласно новото законско решение заклучокот не е предвиден како акт во управната постапка. Суштинската разлика помеѓу жалбата и приговорот се состои во тоа што жалбата е дозволена против управните акти (решение) во управна постапка, а приговорот се користи против реален акт и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор.

---

<sup>4</sup> Закон за општата управна постапка Сл.Весник на Р.Македонија бр.38 од 26.05.2005 година

<sup>5</sup> Закон за општата управна постапка Сл. Весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година

Исто така тие се диференцираат и во основот за поднесување на приговорот, надлежните органи за постапување по приговорот, видот на одлуките кои ги донесува надлежниот орган кога постапува по приговорот и рокот на одлучување по приговорот. Имено, приговорот е редовен правен лек кој странката може да го покрене против:

- реален акт или против негово пропуштање, доколку тврди дека нејзините права или правни интереси се повредени од тие дејствија или неизвршувањето на дејствијата;
- реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор.<sup>6</sup>

Управно дејствие согласно поимникот на ЗОУП 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. Додека „реален акт“ е акт или дејствие на јавниот орган што не е управен акт или управен договор, што може да има 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.<sup>7</sup> Во ваков случај странката приговорот го поднесува до јавниот орган 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. Доколку корисникот на услуга од општ интерес и покрај тоа што ги исполнил своите обврски, смета дека не добива услуга со соодветен квалитет, во континуитет, транспарентно и без дискриминација може да поднесе приговор до надзорниот јавен орган утврден со закон, сè додека трае дејствието или неизвршувањето на одредено дејствие од страна на давателот на услугите.<sup>8</sup>

Согласно овие новини сега начелото на двостепеност е применувано во начело на правна заштита и истото значи дека странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно со законот, но и против молчење на администрација, односно доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок.<sup>9</sup> Кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да поведе управен спор.<sup>10</sup> Во однос на

<sup>6</sup> Чл.4 став 4, Закон за општата управна постапка, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година

<sup>7</sup> Чл.4 од Закон за општата управна постапка, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година

<sup>8</sup> Чл.103 став 3, Закон за општата управна постапка, Службен весник на Република Македонија бр. 124/15

<sup>9</sup> Член 14 Закон за општата управна постапка, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година

<sup>10</sup> Закон за општата управна постапка, Сл. Весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година

второстепената (жалбена) постапка новина е што жалбата директно се поднесува до второстепениот орган.

Г) Намалување на број на вонредни правни лекови. Согласно новиот ЗОУП Повторувањето на управната постапка кое што беше предвидено како вонреден правен лек сега е предвидено како посебно правно средство. Како вонредни правни лекови сега се предвидени 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. Што значи дека повеќе не се предвидени како вонредни правни лекови поништување и укинување на решение по право на надзор и барање за заштита на законитост.

*Она што може да го констатираме е дека и покрај тоа што новиот ЗОУП се применува веќе една година, со содржани бројни клучни и радикални измени во однос на делегираните надлежности, електронска комуникација помеѓу органите и помеѓу странките и органите, управни дејствија (под управни дејствија сега се сметаат управни акти-решенија, реални акти – приговор и материјални акти, управни договори и работи на орган од јавен општествен интерес), намалувањето на бројот на вонредните правни лекови, доставувањето на жалбата директно до второстепениот орган, сепак неговата примена се соочува со бројни проблеми при спроведувањето во пракса. Имено, сеуште дел од органите ги немаат усогласено своите подзаконски акти со новите решенија, а службениците не се доволно обучени за нивна доследна примена во практиката. И покрај тоа, што во текот на 2016 и 2017 година се извршени измени и дополнувања во скоро 169 материјални прописи со цел истите да се усогласат со новиот ЗОУП, сепак нов Закон за управни спорови сеуште не е донесен. Затоа сметаме дека постои несुшна потреба, односно дека е потребно што поскоро да се пристапи кон донесување на нов Закон за управни спорови кој целосно ќе биде усогласен како со новите законски решенија содржани во ЗОУП, така и со европските стандарди кои се однесуваат на управно судската постапка. Само на овој начин сметаме дека во праксата може да се оствари реална, ефикасна, ефективна и квалитетна судска заштита на правата и интересите на физичките и правните лица од една страна, и обезбедување на законитост на актите и дејствијата на органите на државната управа и органите со јавни овластувања од друга страна. Во спротивно, сега се наоѓаме во една лимбо ситуација која може да доведе до појава на негативен судир на надлежности, односно судот за одредени работи да се огласи за ненадлежен.*



## **2. Насоки и препораки за хармонизација на Законот за управни спорови од 2006 година со Законот за општата управна постапка од 2015 година**

Консекветно на погоре наведеното, а со оглед на фактот што управната постапка и управно-судската постапка не можат да се разгледуваат како две издвоени постапки, туку претставуваат една целина во однос на остварување на правната заштита на физичките и правните лица, но и на обезбедување на остварување на начелото на законитост во работењето на органите на јавната администрација сметаме дека е нужна потребата од хармонизација помеѓу ЗОУП и ЗУС, со што ќе се обезбеди компатибилност помеѓу новините кои се воведени со новиот ЗОУП со одредбите содржани во ЗУС од 2006 година. Оттука сметаме дека во новиот Закон за управни спорови (ЗУС) треба да се предвидат неколку измени.

*Прво, новиот (идниот) Закон за управни спорови треба да предвиди дали треба да остане Вишиот управен суд како второстепен суд надлежен за одлучување по жалби против одлуките на Управниот суд. Доколку не се укине Вишиот управен суд потребно е детално определување на постапката за работа на овој, а не упатувачка одредба за примена на Законот за парнична постапка. Ова од причина што станува збор за две сосема различни постапки. Што занчи дека тие се разликуваат и по предметот на одлучување и по странките и по овластувањата на судот и по видот на одлуките. Па оттука, сметаме дека постои потреба второстепената управна постапка да биде уредена со Законот за управни спорови, а не со Законот за парнична постапка. Доколку пак се прифати алтернативата да се укине постоењето на Вишиот управен суд потребно е да се определи друг второстепен орган кој ќе одлучува по жалбите на Управниот суд. Како пример, таа надлежност би можела да се додели или предвиди за Врховниот суд на Република Македонија или пак да се формира посебен совет составен од пет членови во рамките на Управниот суд.*

*Второ, во однос на второстепената постапка потребно е да се предвиди и нова одредба во која ќе се утврди кој има активна легитимација за покренување на жалба до второстепениот орган. На овој начин ќе се надмине сегашното небулозно решение кое предвидува можност и тужениот орган да може да поднесе жалба, а од друга страна единиците на локалната самоуправа се обесправени затоа што им е скратена можноста за поднесување на жалба. Имено, предвидената законска можност, за тужениот орган преку Државниот правобранител да поднесе жалба пред Вишиот управен суд, е контрадикторна како со поимот и целата на управниот спор, така и со начелото на задолжителност на судските одлуки. Имено, управниот спор се води за оценка на законитост на управен акт и неговата цел е контрола на актите на органите*

на управата. Па оттука сметаме дека тужениот орган нема право да покрене жалба против одлуката на судот, а во спротивно тоа влијае само на одолговлекување на правната заштита на странките. Исто така, бидејќи Државниот правобранител не ги застапува интересите на единиците на локалната самоуправа, тој не може во нивно име да поднесе жалба до Вишиот управен суд, а исто така и согласно ЗУС тие не можат самите да поднесат жалба. Оттаму, на единиците на локалната самоуправа им е ускратена можноста за второстепена судска заштита.

*Трето, да се предвиди соодветната и реална применливост на спорот на полна јурисдикција кој во оредени случаи како што се на пример молчењето на администрација или неизвршувањето или непостапувањето по судските пресуди е единствениот начин на обезбедување на фер судење и еднаква достапност до правдата.*

*Четврто, потребо е новиот ЗУС да се усогласи и со новите принципи на ЗОУП, како и со проширениот предмет на одлучување.*

*Петто, при изработката на новиот Закон за управни спорови да се потенцира и разработи Европската конвенција за заштита на човековите права. Конкретно, да се обезбеди адекватна примена на членот 6 од Европската конвенција.*

Основните европски принципи за водење на управно судската постапка ги извлекуваме пред се од членот 6 од Европската Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи. Имено, согласно овој член се предвидува дека секој има право правично и јавно, во разумен рок, пред независен и непристрасен со закон воспоставен суд да бидат разгледани и утврдени неговите граѓански права и обврски. Согласно праксата на Европскиот суд за човекови права во Стразбург за да може одреден орган да се смета за суд во смисла на член 6 став 1 од КЧПС не е доволно таквиот орган само да дава препораки, односно совети, туку неговите одлуки мора да бидат заадолжителни.<sup>11</sup>

Консеквентно на ова констатираме дека согласно членот 6 од Европската конвенција за заштита на човекови права и слободи, како основни принципи се наведуваат:

- А) задолжителна усна расправа
- Б) судењето во разумен рок
- В) задолжителноста на судските пресуди

Суштината на начелото на задолжителна усна расправа се состои во тоа судот својата одлука да ја заснова на фактичка состојба која самиот ја утврдил, а не на претходно утврдена фактичка состојба во управната постапка.

Институтот барање за заштита на правото на судење во разумен рок настанал како резултат на појавата на заостаток на голем број судечки

---

<sup>11</sup> Marko Šikić: Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 411.-424

предмети. Од судиите се очекува законита и ефикасна правда. Ова право е елемент на правото на правично судење, кое имплицира барање за навремено одлучување на судот, односно “делење на правдата без доцнење кое може да ја загрози нејзината ефикасност и кредибилитет”.<sup>12</sup> Заради тоа може треба да се земе во предвид и законското решение кое постои во Хрватска и да се воведат начело на ефикасност во управно судската постапка, според кое „судот управниот спор ќе го спроведе брзо и без одолговлекување, со одбегнување на непоробни работи и трошоци, ќе ја оневозможи злоупотребата на правата на странката и другите учесници во спорот и одлуката ќе ја донесе во разумен рок“.<sup>13</sup>

Имено, неспорен е фактот дека задолжителноста на пресудите на управните судови е *conditio sine qua non* на управно-судската заштита. За да може судската пресуда да ја постигне својата цел-заштита на субјективните права на странките, како и заштита на објективната законитост, неопходно е да се обезбеди можност за нејзина имплементација.<sup>14</sup> Ефективното извршување на обврзувачка судска одлука е основен елемент на владеењето на правото. Неопходно е да се обезбеди доверба на јавноста во авторитетот на судството. Судската независност и правото на правично судење (член 6 од ЕКЧП) се доведуваат во прашање доколку одлуката не се изврши.<sup>15</sup>

Овие правила даваат одговор на прашањето на кој начин влијае судската одлука на органот кој се појавува како тужена странка во управен спор, пред се уважувачките пресуди, со која судот ја уважува тужбата, а оспореното решение го поништува. Конкретно, дали и на кој начин ваквата одлука влијае на службеното лице кое го изготвило решението и со тоа одлучило за конкретни, права и обврски на физичко или правно лице. Имено, предвидувањата на овие правила и во идниот Закон за управни спорови кој би се донел во Република Македонија би овозможиле Управниот суд да биде вистински коректив на незаконито работење на органите на управата.

Од позначајните акти кои имаат влијание на управното судство ги наведуваме: Резолуција (77) 31 за заштита на поединци во однос на актите на органите на управата, Препораката R (80) 2 на Комитетот на министри за вршење на дискрециони овластувања од страна на органите на управата, Препорака R. (2001) 9 за алтернативи во судскиот процес помеѓу органите

<sup>12</sup> Вlado Камбовски, *Правото на судска заштита на човековите права и претпоставките за неговото остварување*, Судска заштита на човековите права во Република Македонија, Скопје, 2014, стр. 27-28.

<sup>13</sup> Член 8 од Закон о управним споровима, НН 20/10, 143/2012

<sup>14</sup> Marko Šikić: *Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu* Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 411.-424.

<sup>15</sup> Меѓународни документи за независно и ефикасно судство, МИСЛЕЊАТА (13-16) на Советодавниот совет на европските судии при Советот на Европа со референтни документи и пракса на Европскиот суд за човекови права, Скопје, ОБСЕ, 2014, стр.20.

на управата и приватните страки, Препорака R (2004) 20 за судска ревизија и Препорака R (2003)16 во врска со извршување на управни и судски одлуки во областа на управното право.

### **Заклучоци и препораки**

Она што може да го констатираме е дека во Република Македонија во најскоро време треба да се пристапи кон измена и дополнување на Законот за управни спорови. Измените и дополнувањата треба да одат во насока на: дефинирање на поим на управен спор, дефинирање на поимот јавен орган, проширување на предметот на управен спор, воведување на начело на предвидливост и ефикасност, начело на делегирање на надлежност и воведување на електроснка комуникација. Како конкретни препораки ги наведуваме:

1. Дополнување на поимот на управен спор. Имено, сегашниот член 1 од ЗУС кој гласи „заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста, Управниот суд, во управни спорови одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка.“ Овој член би требало да се измени и дополни и да се предвиди дека во управен спор Управниот суд ќе одлучува за законитоста за поединечните управни акти и за други управни дејствија предвидени со закон.

2. Постои и потреба од дефинирање на основни принципи на управно-судската постапка како што се начело на законитост, ефикасност, усна расправа, изјаснување на странките, задолжителност на судски одлуки и сл.

Исто така, дефинирање на поимот управна работа и управен акт, управно дејствие треба да биде извршено во согласност со дефинирањата предвидени во ЗОУП од 2015.

3. Проширување на предметот на одлучување, подразбира дека сега во управниот спор треба да се одлучува и за законитост на други управни дејствија. Ова е консеквентно на помот на управните работи кои 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.<sup>16</sup> Оваа новина треба да биде дел од позитивната енумерација содржана во член 2 од ЗУС.

4. Дефинирање на поимот на орган согласно новините во ЗОУП. Имено, членот 6 од ЗУС каде е дефинирано што е орган, треба да се усогласи со терминот на органи надлежни да постапуваат согласно ЗОУП, а тоа се **јавни органи** се 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 дејствија во управни работи.

5. Со Законот за управни спорови треба да се овозможи во управно-судската постапка да одлучува и судија поединец и тоа во оние управни спорови кога судот со решение одлучува да ја отфрли тужбата или да ја запре управно-судската постапка.

6. Усната расправа да стане задолжителна, доколку тоа го побара странката во постапката. Имено, одредбата од сегашниот член 30 која гласи дека судот по правило решава на нејавна седница, треба да се замени и да гласи дека судот по правило решава на јавна расправа, а истата е задолжителна доколку тоа го побара странката. Но, посебно да се посвети внимание дали при утврдување на фактичка состојба од страна на судот ќе има упатувачка одредба за примена на одредби од ЗОУП.

7. Неопходно е да се предвидат и конкретни механизми кои му стојат на располагање на судијата за спречување на неизвршување на судската одлука, на пример парична санкција или покренување на прекршочна одговорност за органот и дисциплинска за службеното лице кое нема да постапи по упатствијата дадени во пресудата или воопшто нема да ја изврш пресудата.

8. Детално уредување на постапката по жалба пред Вишиот управен суд, а не да се применуваат одредби од Законот за парнична постапка. Особено да се усогласат Законот за државно правобранителство и Законот за управни спорови за да може и локалната самоуправа да го оствари правото на жалба. *Новиот (идниот) Закон за управни спорови треба да предвиди дали треба да остане Вишиот управен суд. Доколку не се укине потребно е да се определи постапка за работа, а не упатувачка одредба за примена на Законот за парнична постапка. Доколку се укине постоењето на Вишиот управен суд потребно е да се определи друг второстепен орган кој ќе одлучува по жалбите на Управниот суд. Како пример, таа надлежност би можела да се додели или предвиди за*

---

<sup>16</sup> Член 4 – поимник од Законот за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година

*Врховниот суд на Република Македонија или пак да се формира посебен совет составен од пет членови во Рамките на Управниот суд.*

*Во однос на второстепената постапка потребно е да се предвиди и нова одредба во која ќе се утврди кој има активна легитимација за покренување на жалба до второстепениот орган, со што ќе се надмине сегашното небулозно решение кое предвидува можност и тужениот орган да може да поднесе жалба, а од друга страна единиците на локалната самоуправа се обесправени затоа што им е скратена можноста за поднесување на жалба.*

*При изработката на новиот Закон за управни споровида се потенцира и разработи Европската конвенција за заштита на човековите права. Конкретно, да се обезбеди адекватна примена на членот 6 од Европската конвенција.*

*Да се предвиди соодветна и реална применливост на спорот на полна јурисдикција кој во оредени случаи како што се на пример молчењето на администрација или неизвршувањето или непостапувањето по судските пресуди е единствениот начин на обезбедување на фер судење и еднаква достапност до правдата.*

Сепак, освен овие прашања постојат и други дискутабилни прашања во однос на идните новини во управното судство, како што се на пример недоставувањето на списи од страна на тужениот орган, неизвршувањето на судски одлуки, судењето во разумен рок, алтернативни начини на решавање на управни спорови и сл. Од истите зависи обезбедувањето на ефикасна и ефективна управно-судска заштита, а за кои во блиска иднина треба да се отвори дискусија во која теоретичарите или научната фела, практичарите т.е. управните судии и засегнатите странки ќе треба да ги посочат своите искуства и видувања, како и да предложат соодветни мерки за подобрување на управно-судската контрола. Во таа насока, од полза би биле и компаративните искуства и досегашната пракса од работењето на управните судови кои би можеле да се прифатат и во правната регулатива во Република Македонија и со тоа да се придонесе кон обезбедување на реална, ефективна и ефикасна управно судска заштита.

## HARMONIZATION OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES WITH THE LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND EUROPEAN STANDARDS, DILEMMAS AND PERSPECTIVES

*Abstract: Independent and special administrative justice in the Republic of Macedonia in accordance with the criteria of European-continental system has existed for ten years. This means that the administrative court proceedings in the RM is regulated by special laws and that there is a special Administrative court which decides in administrative disputes. Previously, until 2006 when the Republic of Macedonia adopted a new law on administrative dispute, there is a mixed concept, when the competent court for administrative disputes was the Supreme Court of the Republic of Macedonia, as a court of general jurisdiction. The basic idea and goal of the administrative judiciary is the legality of the individual, final administrative acts by an independent judicial authority. Specifically for the protection of individuals and legal entities against arbitrary and illegal actions of state bodies of administration, when the public authorities in administrative procedure decide on their rights, obligations and interests. Consequently, the main goal of our research is to answer the question of whether and how the administrative judiciary performs its role as guardian of the legality of administrative acts and to identify obstacles and inconsistencies faced by the Administrative Court in performing this role. As important issues related with this aim, and which have a direct impact on the achievement of adequate judicial control is set, the relationship between the court and the administrative authority as a defendant party in administrative proceedings, as well as efficient and effective exercise of administrative-judicial protection for persons who wish to exercise some of their rights and appearing as a plaintiff in an administrative dispute.*

*The answer to these questions in the course of research will primarily be obtained through analysis of empirical data from the previous work of the Administrative Court. In fact, the answer is important to be able to confirm our initial hypothesis, which is that the Administrative Court in its work faces many inconsistencies and obstacles in achieving its primary function, which affects the uniform application of legal norms, but also achieving effective and efficient administrative and judicial protection. Above all this regards the enforcement of judicial verdicts, delivering the documents by the public authority, the decision in a dispute of full jurisdiction, maintaining the oral hearing, a trial within a reasonable time and two-instance administrative judiciary. The author suggests of a special character of the independent and impartial administrative justice, which could be achieved through the implementation of adequate legal norms governing the choice and responsibility of judges. Special emphasis in the work of the authors placed on the need for changes in the Law on Administrative Disputes, which should go in the direction of harmonization of laws with the*

*new Law on Administrative Procedure of 2015 and the consistent application of Article 6 of the European Convention on Human Rights and Freedoms. Namely to open questions about the enlargement of the items would decide the Administrative Court, the incorporating oral hearings as a rule in the administrative proceedings and the detailed planning of the second instance administrative court protection.*

**Keywords:** *administrative dispute, administrative acts, the principle of legality, full jurisdiction dispute, judicial independence.*