

MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

PROJECT "HARMONISATION OF THE LAW
OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA WITH THE LAW
OF THE EUROPEAN UNION"

JUDICIAL EFFICIENCY
AS AN IMPORTANT COMPONENT
OF JUDICIAL REFORM

SCIENTIFIC AND EXPERT DISCUSSION
HELD ON 30TH NOVEMBER 2016

BOOK 8

SKOPJE 2018

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ

ПРОЕКТ „ХАРМОНИЗАЦИЈА НА ПРАВНИОТ СИСТЕМ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО ПРАВОТО
НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА“

ЕФИКАСНОСТ НА СУДСТВОТО
КАКО БИТНА КОМПОНЕНТА
НА СУДСКИТЕ РЕФОРМИ

НАУЧНА И СТРУЧНА РАСПРАВА
ОДРЖАНА НА 30 НОЕМВРИ 2016 ГОДИНА

КНИГА 8

СКОПЈЕ 2018

Уредувачки одбор:
акад. Владо Камбовски (претседател)
акад. Таки Фити
акад. Абдулменаф Бецети

Соработници на проектот:
акад. Владо Камбовски
м-р Елена Мујоска

Јазична редакција:
Дијана Ристова

Компјутерска обработка:
Драгица Топузоска

Издавач:
Македонска академија на науките и уметностите

Печат:
„Винсент графика“ – Скопје

Тираж:
300 примероци

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

347.97/99.047(062)

ЕФИКАСНОСТ на судството како битна компонента на судските реформи : научна и стручна расправа одржана на 30 ноември 2016 година / [уредувачки одбор Владо Камбовски (претседател), Таки Фити, Абдулменаф Бецети]. - Скопје : Македонска академија на науките и уметностите, 2018. - 290 стр.; 23 см. - (Хармонизација на правниот систем на Република Македонија со правото на Европската унија ; кн. 8)

На напор. насл. стр.: Judicial efficiency as an important component of judicial reform : scientific and expert discussion held on 30th November 2016. Book 8. - Публикацијата е во рамките на проектот: „Хармонизација на правниот систем на Република Македонија со правото на Европската Унија“. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон одделни апстракти. - Summary

ISBN 978-608-203-227-6

а) Судство - Реформи - Собири
COBISS.MK-ID 107238154

СОДРЖИНА

Владо КАМБОВСКИ Начелото на судска ефикасност, независност и квалитет	7
Љупчо АРНАУДОВСКИ Улогата на судскиот совет во унапредување на ефикасноста на судскиот систем и гарантирање на независноста на судството	65
Борче ДАВИТКОВСКИ, Ивана ШУМАНОВСКА-СПАСОВСКА Ефикасност на органите на управата vis-à-vis второстепената управна постапка	85
Арсен ЈАНЕВСКИ, Татјана ШТЕРЈОВА Ефикасноста на граѓанската постапка во Република Македонија	107
Гордана ЛАЖЕТИЌ-БУЖАРОВСКА Ефикасност на судството според извештаите за работата во 2015 година и практиката на Врховниот суд во однос на судењето во разумен рок	133
Ана ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА Ефикасност на управното судство во Република Македонија	165

Лидија НЕДЕЛКОВА

Улогата на Врховниот суд во обезбедување единство
во ефикасната и ефективна примена на правото 179

Наташа ГАБЕР-ДАМЈАНОВСКА

Ефикасноста на Уставниот суд при контролата
над уставноста и законитоста на правните прописи
и заштитата на човековите слободи и права 187

Лазар НАНЕВ

Ефикасност на казнената постапка 195

Тодор ВИТЛАРОВ

Самостојност на Јавното обвинителство 219

Едита НАСКОВСКА

Ефикасноста на прекршочната постапка 229

Дељо КАДИЕВ

Ефикасноста на судството и улогата на адвокатите
во унапредување на ефикасноста на судскиот систем 253

Елена МУЈОСКА-ТРПЕВСКА

Позитивни резултати или контраефекти: анализа
на состојбата и достигнувањата произлезени
од реформата на правосудството 261

Гордан СТАНКОВИЌ

Улогата на извршителите во унапредување
на ефикасноста на судскиот систем 275

Костадин БОГДАНОВ

Извршување на одлуките на Европскиот суд
за човекови права кои се однесуваат
за Република Македонија 281

Борче Давитковски,
Ивана Шумановска-Спасовска,
Правен факултет „Јустинијан Први“,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

ЕФИКАСНОСТ НА ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА VIS-À-VIS ВТОРОСТЕПЕНАТА УПРАВНА ПОСТАПКА

Апстракт

Предмет на овој труд е анализа на второстепената управна постапка. Имено, кои се учесници во оваа постапка, кои се нивните права и обврски, кои се овластувањата на второстепениот орган кога одлучува по жалба и сето тоа низ призма на новите законски решенија кои се однесуваат на оваа постапка согласно Законот за општата управна постапка од 2015 година и Законот за основање на второстепената Државна комисија за одлучување по жалба од 2011 година. Посебен акцент во трудот е ставен на улогата и работата на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен, односно колку нејзиното работење ја подобри правната заштита на физичките и правните лица и колку управната постапка стана поефикасна и поефективна. За таа цел во трудот предмет на опсервација ќе бидат и годишните извештаи за работењето на Комисијата од кои ќе ги користиме емпириските податоци за да можеме да дојдеме до соодветни заклучоци и препораки за тоа кој е бенефитот или кои се аномалиите со кои се соочуваат странките во текот на водењето на управната постапка и колку реформите на јавната администрација во делот кој се однесува на управната постапка ја постигнаа однапред определената цел, а тоа е брза, ефективна и транспарентна управна постапка.

Клучни зборови: управна постапка, жалба, приговор, конечно решение, јавна администрација.

1. Воведни напомени за реформите во управно-процесното законодавство во Република Македонија

Република Македонија како земја во транзиција повеќе од две децении спроведува бројни реформи во повеќе области како што се судството, економијата, образованието, здравството и сл., а сè со цел да го хармонизира законодавството со европските стандарди како еден од условите за влез во Европската Унија. Нашата цел во трудот се само реформите кои се спроведуваат во областа на јавната администрација, имајќи го предвид фактот дека органите на јавната администрација, конкретно нивната организација, кадрите кои работат во органите на јавната администрација и начинот на нивното постапување ја даваат сликата за целокупниот развој во едно општество, како економскиот, така и културниот и социјалниот развој. Во Република Македонија досега се спроведени бројни институционални и нормативни реформи на оваа поле, но сè уште се преземаат бројни мерки за унапредување на работата на јавната администрација. Тргувајќи од различните модели кои постојат во светот за реформи во јавната администрација се чини дека досега акцент се ставаше на моделот на новиот јавен менаџмент чиј основен концепт беше смалување на јавниот сектор и редуцирање на социјалната држава. Но, во текот на деведесеттите години од минатиот век акцент се става на моделот на добра управа (good governance) која го прифаќа концептот на изнаоѓање на најдобра пракса и стандарди на работење на јавната администрација. И покрај тоа што овој модел се залага за исполнување на основните принципи како што се економичност, ефикасност, сепак она што го карактеризира се пред сè постигнување на поголем степен на демократизација во работата на политичките и управните организации, поголема отвореност во работата на органите на управата, зголемена транспарентност, афирмирање на активното учество на граѓаните и невладиниот сектор во процесот на јавно управување.¹ Всушност, „за добра управа се смета транс-

¹ Поконкретно види во: Duško Lozina, Mirko Klarić, "Dobra uprava" kao upravna doktrina u Europskoj uniji, preuzeto od file:///C:/Users/User/Downloads/lozina_klaric%20(1).pdf.

парентен и одговорен начин на управување со човечките, природните и финансиските ресурси со цел одржлив и урамнотежен развој. Таа вклучува јасни процедури на донесување на одлуки на ниво на јавните тела (органи со јавни овластувања), транспарентни и одговорни институции, приоритет на права во управување и дистрибуција на ресурси, и изградба на капацитет за елаборирање и имплементирање на мерки кои се нужни за борба против корупција“.²

Реформите во управната постапка како една од клучните постапки кои се од особено значење како за граѓаните така и за институциите, кога на непосреден начин се одлучува за правата, обврските и интересите на физичките и правните лица претставува само еден дел од овие реформи. Имено, во текот на спроведувањето на реформите се укажа потреба за донесување на нов Законот за општата управна постапка (ЗОУП) чија клучна цел би била обезбедување на поефикасна, поефективна и потранспарентна постапка. За таа цел во јули 2015 година се донесе нов ЗОУП, кој започна да се применува во јули 2016 година. Овој закон содржи бројни новини и тоа пред сè во делот кој се однесува на принципите на управната постапка, обмот на примена на законот кој досега се применуваше само при донесување на конкретни управни акти, а сега се применува и за реалните акти и за управните договори, во делот на правната заштита каде досега само жалбата се сметаше за редовен правен лек, а сега е воведен и приговорот како редовно правно средство, а пак бројот на вонредни правни лекови е намален.

2. Новини во второстепена управна постапка (поим жалба, дејство, рок, овластувања на првостепениот и второстепениот орган)

Со оглед на тоа дека целта на овој труд е да се даде детален осврт на постапката по жалба, во овој дел не би се осврнувале конкретно на значењето и улогата на управната постапка, но сепак само би истакнале дека она што ја диференцира од граѓанската и кривичната постапка се решавањето на конкретна неспорна ситуација, истата се покренува со поднесување на поднесок (барање,

² Usp. Börzel, T.: Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood, Berlin Center for European Studies, Otto Suhr Institute for Political Science, Frei Universität Berlin, 2009., str. 11.

молба, пропишан образец и сл.), како странки се појавуваат активна, пасивна странка и заинтересирано лице, наместо тужител и тужен во судските постапки, како надлежни органи се органите на јавната администрација кои имаат овластувања да одлучуваат за конкретна управна работа, наместо судовите во судските постапки, и постапката завршува со донесување на конкретен управен акт (или согласно измените во ЗОУП од 2015 година со склучување на управен договор, или со донесување на реален акт), за разлика од судските постапки кои завршуваат со донесување на пресуда. Имено, согласно новиот Закон за општа управна постапка „со овој закон 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.“³ Под „управни работи“ согласно законот се сметаат 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 којашто е одредена како управна со посебен закон; додека „управното дејствие“ опфаќа донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи во согласност со закон.⁴ Управната постапка најчесто се води во пет фази, со исклучок кога странката е задоволна од првостепеното решение, кога изостанува фазата по правни лекови (а фазите се поведување на постапка, испитна постапка, постапка по донесување на решение, постапка по правни лекови и извршување на решение), а по правило е двостепена, што подразбира дека

³ Чл. 1 од Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

⁴ Чл. 4 од Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

првостепеното решение странката може да го оспорува поради формална или материјална незаконитост со поднесување на жалба како редовен правен лек.

2.1. Правна рамка со која се уредува принципот на двостепеност во управната постапка

Правото на жалба во управната постапка најпрво се регулира во Уставот на Република Македонија, потоа со Законот за општата управна постапка, Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен, Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, но и со бројни материјални прописи во кои е предвидено одредено право или обврска за физичките и правните лица. Согласно Уставот на Република Македонија правото на жалба беше уредено со член 15 со кој се гарантираше правото на жалба против поединечните правни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции што вршат јавни овластувања.⁵ Но во 2005 година беше усвоен Амандман XXI со кој се замени членот 15 и истиот гласи: „се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон.“⁶ Овој амандман значи дека сега принципот на двостепеност во управната постапка од правило се трансформира во исклучок, а двостепеноста во судските постапки станува задолжителна. На полето на управната постапка, тоа подразбира дека странките ќе можат да вложат жалба само доколку таа е предвидена со соодветен материјален пропис, во спротивно странката против првостепеното решение против кое не е дозволена жалба може со тужба да покрене управен спор. На полето на управно-судската постапка тоа беше толкувано на различен начин. Прво, се отвори дискусија дали сега е потребно да се основа нов

⁵ Устав на Република Македонија, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 52 од 22.11.1992 година.

⁶ АМАНДМАНИ XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX И XXX НА УСТАВОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 107 од 9.12.2005 година.

орган или тело кое ќе одлучува по жалбите во управен спор, а второ, дали управната постапка и управносудската да се сметаат како целина па да остане решението дека во управен спор ќе одлучува само Управниот суд, со оглед на тоа што одлучување уште од една инстанца може само да ја одолговлечи правната заштита на странките. Сепак, во 2010 година се формираше Вишиот управен суд како второстепен инстанца која одлучува по жалба против одлуките на Управниот суд. Ваквото решение, сè уште останува како отворено односно согласно статистичките податоци добиени од извештаите за работење на Управниот и Вишиот управен суд се изведуваат заклучоци дека 80 % од странките во управно-судската постапка самите се согласуваат со одлуките на Управниот суд, а во повеќе од 70 % (во 2014 год.) од обжалените предмети Вишиот управен суд ја потврдил одлуката на Управниот суд, па оттука сè потешко би било објективно да се брани оправданоста од дополнителна, повисока судска инстанца во Република Македонија.⁷

Согласно ЗОУП од 2005 година странките имаа право на жалба против првостепено решение и во случај на молчење на администрација.⁸ Додека согласно ЗОУП од 2015 година правната заштита на странките е уредена со член 14 кој гласи „странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно со законот. Против првостепените управни акти странката има право на жалба во случаи утврдени со закон. Странката има право на жалба и доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок. Против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор.“⁹

Согласно Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, оваа Државна комисија е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во прв степен во

⁷ Поконкретно види: Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, И. Шумановска-Спасовска, Е. Давитковска, Д. Гоцевски, Градење на капацитетите на административното судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на европските стандарди, Скопје, 2015.

⁸ Член 14 од Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 38/2005.

⁹ Чл. 14 од Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

инспекциска постапка како и по жалби против одлуките за прекршок што се донесени од прекршочен орган, кога со закон е пропишано да одлучуваат во прекршочна постапка.¹⁰

Согласно Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, оваа Државна комисија е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, другите органи на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи. Државната комисија е надлежна да одлучува и за прашања од областа на работните односи во втор степен (кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација), за прашањата од областа на работните односи за државните службеници од Агенцијата за администрација, како и против решенијата на Министерството за внатрешни работи со кои се поништени решенијата за доделување на награди.¹¹

Согласно еден од материјалните прописи, како на пример Законот за социјална заштита во постапката за остварување на правата од областа на социјалната заштита, по барањето за остварување на право од социјална заштита во прв степен решава центарот надлежен за подрачјето на кое подносителот на барањето има живеалиште. По жалбата против решението на центарот решава министерот. Жалбата во овој случај не го одложува извршувањето на решението.¹²

Доколку тргнеме од фактот дека користењето на правото на жалба и постапката по жалба се дел од инстанциониот надзор преку кој се врши внатрешна хиерархиска контрола над органите на управата, тогаш предвид треба да се има и одредбата од Законот за организација и работа на органите на државната управа според која „надзорот над работата на министерствата го врши Владата. Надзорот над работата на органите во состав на министерствата го вршат министерствата, а над другите органи на државната управа министерството што е надлежно за управната област за која е

¹⁰ Чл. 1 од Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 130 од 3.9.2014 година.

¹¹ Чл. 1 од Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 51 од 13.4.2011 година.

¹² Чл. 181, Законот за социјална заштита, (пречистен текст) „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 148 од 29.10.2013 година.

образуван органот на државната управа. Надзорот над работата на управните организации го врши министерството во чија надлежност е управната област за која е основана управната организација.¹³

Новината во однос на двостепеноста во управната постапка согласно новиот Закон за општа управна постапка кој започна да се применува од 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 (решенија) во управна постапка, а приговорот се користи против реален акт и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес и странката има право на приговор. 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.¹⁴ Согласно овие новини сега начелото на двостепеност е преименувано 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 администрацијата, односно доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок.¹⁵ Кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да поведе управен спор.¹⁶

¹³ Чл. 41. Закон за организација и работа на органите на државната управа, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 58/2000.

http://www.mioa.gov.mk/files/pdf/dokumenti/zakoni/zorodu/Zakon_za_organizacija_i_rabota_na_organite_na_drzavnata_uprava_konsolidiran_15102015.pdf

¹⁴ Чл. 4 од Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

¹⁵ Член 14 Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

¹⁶ Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

А. Значењето на жалбата и приговорот за странките во постапката

Жалбата и приговорот како редовни правни средства во управната постапка имаа големо значење за странките во однос на остварувањето на нивната правна заштита. Имено, тоа за странките значи дека доколку тие не се задоволни од управниот акт (сметаат дека истиот е формално или материјално незаконит) може да ја оспорат нивната законитост со поднесување на жалба до непосредно повисокиот орган која ќе одлучува за законитоста на оспореното решение. Согласно новините, доколку странките не се задоволни од начинот и квалитетот на обезбедување на јавните услуги тие можат да поднесат приговор. Жалбата странките ја поднесуваат во писмена форма и тоа во онолку примероци колку што има заинтересирани странки во постапката, во рок којшто е утврден во материјалниот пропис кој не може да биде пократок од 8 дена и подолг од 15 дена до непосредно повисокиот орган. Во однос на жалбата не е предвидена строга форма, но она што задолжително треба да биде наведено е оспорениот акт, жалбениот петит односно причините поради кои е незадоволна од донесеното решение, доколку поднесува нови докази да се наведат причините поради кои тие не биле наведени во првостепената постапка. Во жалбата странката може да ја оспорува формалната законитост [на пример, доколку решението не било донесено од надлежен орган, не се почитувале правилата на постапка, односно одлучувало лице кое требало да биде изземено, не е сослушана странката, решението не ги содржи основните елементи и сл. и доколку имаме погрешно утврдена фактичка состојба (повреда на начелото на материјална вистина)] и материјалната законитост (погрешна примена на материјален пропис или злоупотреба на овластувања на службеното лице). Она што се смета за услов за да може странката да поднесе жалба е да постои првостепен акт, со исклучок кога се поднесува жалба против молчење на администрација (кога првостепениот орган не го донел решението во со закон предвиден рок), да постои непосредно повисок орган кој ќе одлучува по жалбата и жалбата да е дозволена согласно материјалниот пропис. Со жалбата странката може да бара од второстепениот орган да го поништи првостепеното решение, да го измени или пак тој самиот да донесе

мериторна одлука. Она на што треба да внимава странката е да не се пропушти рокот за поднесување на жалба, затоа што во спротивно решението се смета за правосилно и странката повеќе не може да го оспорува решението ниту со жалба, ниту со тужба за покренување на управен спор. Во однос на дејството на жалбата која има суспензивно и деволутивно дејство, за странката значи дека решението не може да се изврши сè додека не е донесено второстепено решение, односно тоа ќе стане извршно во моментот на доставување на второстепеното решение на странката, а деволутивното дејство подразбира дека по жалбата треба да одлучува непосредно повисок орган, односно и доколку се случи по жалба да одлучува првостепениот орган странката има повторно право на жалба сè додека решението не е донесено од второстепениот орган. Одложното дејство на жалбата може да се укине ако е потребно да се преземат итни мерки за јавниот интерес, или ако поради одлагање на извршувањето на странката би ѝ била нанесена штета што не би можела да се надомести. Укинувањето на одложното дејство се прави со посебен управен акт. Укинувањето содржи детално образложение зошто жалбата не смее да има одложно дејство. Против укинувањето на одложното дејство непосредно може да се поведе управен спор во рок од седум дена од денот на приемот на управниот акт. Во однос на предавањето на жалбата новина е што таа се поднесува непосредно до второстепениот орган, кој е должен наредниот ден во електронска форма да ја достави истата до првостепениот орган и да побара истиот во рок од седум дена да испита дали жалбата е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице.¹⁷

Б. Овластување на првостепен орган кога решава по жалба

Првостепениот орган кога ќе ја добие жалбата има три овластувања, и тоа да ја отфрли жалбата, да го замени актот и да донесе ново решение.

- Органот ќе одлучи да ја отфрли жалбата доколку е поднесена од неовластено лице (наместо студентот кој барал студентска стипендија, жалбата да ја поднесе родителот), доколку е под-

несена ненавремено (по истекот на рокот за жалба) и доколку е недопуштена (согласно материјалниот пропис не е предвидена можност за вложување на жалба, туку со тужба да се покрене управен спор). Во ваков случај органот е должен да одлучи со управен акт (решение) и за тоа е должен во рок од седум дена во електронска форма да го извести второстепениот орган.

- Органот ќе одлучи да го замени актот со нов доколку утврди дека жалбата е допуштена и е оправдана и во рок од седум дена од приемот на жалбата во електронска форма ќе го достави управниот акт до второстепениот орган. Против новиот управен акт странката има право на жалба. Доколку пак првостепениот орган утврди дека жалбата е допуштена, а не е потполно оправдана, тој без одлагање, а најдоцна во рок од седум дена, во електронска форма ќе ја испрати жалбата до второстепениот орган заедно со сите списи од предметот и одговор на жалбата.
- Во случај жалбата да е поднесена поради молчење на администрација, а првостепениот орган не донесе решение во рок од 7 дена од приемот на жалбата, тој без одлагање во електронска форма ќе ја испрати жалбата до второстепениот орган заедно со сите списи и писмено објаснување за причините поради коишто не го издал бараниот управен акт во рок од седум дена.

В. Овластување на второстепен орган кога одлучува по жалба

Второстепениот орган кога одлучува по жалба може да одлучи да ја отфрли жалбата, да ја одбие жалбата, да ја уважи жалбата и да го измени решението во целост или делумно и да ја уважи жалбата и да го поништи првостепениот управен акт во целост или делумно.

- Второстепениот орган ќе одлучи да ја отфрли жалбата од истите причини од кои и првостепениот орган би го сторил тоа односно доколку жалбата е поднесена од неовластено лице, ненавремено или жалбата е недопуштена.
- „Второстепениот орган ќе ја одбие жалбата кога ќе утврди дека постапката што му претходела на управниот акт е спро-

¹⁷ Чл. 107 Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

ведена правилно и дека управниот акт е правилен и заснован на закон, а жалбата неоснована. 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.¹⁸

- Второстепениот орган ќе го огласи решението за ништовно доколку утврди дека во првостепената постапка е сторена неправилност која управниот акт го прави ништовен.

Доколку второстепениот орган утврди дека првостепениот управен акт го донел ненадлежен орган, ќе го поништи тој управен акт по службена должност и предметот ќе му го достави на надлежниот орган на решавање. Кога второстепениот орган ќе утврди дека во првостепената постапка фактите се нецелосно или погрешно утврдени дека во постапката не се водело сметка за правилата на постапката што би биле од влијание врз решавањето на работата, или дека диспозитивот на побиваниот управен акт е нејасен или е во противречност со образложението тој со свое решение ќе го поништи првостепениот управен акт и предметот ќе му го врати на првостепениот орган на повторна постапка. Во тој случај првостепениот орган е должен во сè да постапи по второстепениот управен акт и без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на приемот на предметот, да донесе нов управен акт. Против новиот управен акт странката има право на жалба. Второстепениот орган може истиот предмет да го врати на првостепениот орган само еднаш, а кога второстепениот орган постапува по изјавена жалба против управен акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање, постапувајќи по жалбата должен е самиот да го реши предметот. Првостепениот орган е должен во целост да постапи по насоките дадени во решението на второстепениот орган со кое е уважена жалбата и предметот е вратен на повторно решавање. Првостепениот орган е особено должен да ги изведе и прибави сите дополнителни докази кои се од значење за утврдување на фактичката состојба, а чие изведување го наредил второстепениот орган. Кога првостепениот орган по

втор пат решава за ист предмет, по повод уважена жалба должен е да го реши предметот во рок од 30 дена. Доколку првостепениот орган не постапи по насоките на второстепениот орган, во случај на повторна жалба, второстепениот орган е должен за непостапувањето да го извести органот кој врши инспекциски надзор над спроведување на одредбите од овој закон.

- Мариторна одлука второстепениот орган ќе донесе и ако утврди дека во првостепениот управен акт погрешно се оценети доказите, дека од утврдените факти е изведен погрешен заклучок во однос на фактичката состојба, дека погрешно е применет правниот пропис врз основа на кој се решава работата, или ако најде дека врз основа на слободна оценка требало да се донесе поинаков управен акт, тој со свој управен акт ќе го поништи првостепениот управен акт и сам ќе ја реши работата.
- Второстепениот орган ќе одлучи да го измени решението доколку утврди дека управниот акт е правилен во однос на утврдените факти и во однос на примената на законот, но дека целта поради која е донесен управниот акт може да се постигне и со други средства поповолни за странката, тогаш ќе го измени првостепениот управен акт во таа смисла. Имено, со цел за правилно решавање на работата, второстепениот орган може по повод жалбата да го измени првостепениот управен акт во корист на жалителот и покрај барањето поставено во жалбата, а во рамките на барањето поставено во првостепената постапка, ако со тоа не се повредува правото на друго лице.
- 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. 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

¹⁸ Член 109 Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр.124 од 23.7.2015 година.

управен акт во рок од 15 дена по приемот на налогот. Во случај на повторно молчење на првостепениот орган, второстепениот орган е должен самиот да ја реши работата.

Постапката по жалбата на второстепениот орган треба да се заврши без одлагање, а најдоцна во рок од 60 дена од денот на предавање на жалбата и сите списи на предметот од првостепениот орган на второстепениот орган. Доколку второстепениот орган не одлучи во пропишаниот рок странката може со тужба да покрене управен спор поради молчење на администрацијата.

Органот што ја решил работата во втор степен го испраќа своето решение, со списите на предметот во електронска форма до првостепениот орган, кој е должен решението да го достави до странките во рок од осум дена од денот на приемот на решението со списите. Доколку странката побарала управниот акт да се издаде во електронска форма, второстепениот орган го доставува управниот акт непосредно до странката. Доколку странката побарала управниот акт да ѝ се достави во писмена форма, првостепениот орган е должен управниот акт добиен од второстепениот орган да го завери дека е верен на оригиналот. Овие управни акти се конечни и извршни.¹⁹

Г) Надлежни органи за постапување по жалба

Согласно законското уредување пред 2011 година, како орган надлежен за постапување по жалби беше Владата на Република Македонија преку комисиите надлежни за определени области во втор степен, доколку со материјалните закони не е поинаку определено. Со донесувањето и стапувањето во сила на Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен (Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011), Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во управна постапка во прв степен од страна на министерствата, другите органи

¹⁹ Чл. 113, Закон за општата управна постапка, „Сл. весник на Р Македонија“, бр. 124 од 23.7.2015 година.

на државната управа, организации утврдени со закон и други државни органи; за решавање по жалби против решенија донесени во прв степен од Комисијата за хартии од вредност; за прашања од областа на работните односи во втор степен (кои не се во надлежност на Агенцијата за администрација), за прашања од областа на работните односи за државните службеници од Агенцијата за администрација, како и против решенијата на Министерството за внатрешни работи со кои се поништени решенијата за доделување награди.²⁰ Исто така, останува и законското решение дека за одредени решенија донесени од орган во состав на министерството, како второстепен орган надлежен да одлучува по жалба да биде ресорното министерство. (на пример за прашањата од областа на социјалната заштита и сл.), доколку тоа е предвидено во соодветен материјален пропис.

Второстепената државна комисија започна со работа на 1 декември 2011 година, а надлежноста на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен, е уредена во повеќе од 150 материјални прописи. Инаку, бројот на предмети кои просечно годишно се оформуваат во Комисијата, ценејќи по годишните извештаи за работа на Државната комисија е околу 8.000 предмети.²¹

Државната комисија по својот статус е државен орган кој е самостоен во својата работа и има својство на правно лице. Членовите на Комисијата (вкупно 6 и претседател) ги именува Собранието на Република Македонија, таа се финансира од Буџетот на Репуб-

²⁰ Закон за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен, Службен весник на Република Македонија бр. 51/2011, Скопје. Со Законот за изменување и дополнување на Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен (Службен весник на Република Македонија бр. 130/2014), од надлежностите на овој орган исклучена е надлежноста за постапување по предмети од областа на инспекцискиот надзор, кои пак согласно Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 130/2014) влегоа во надлежност на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка,²⁰ која пак започна со работа на 1 февруари 2015 година.

²¹ <http://www.dkz.mk/node/7>

лика Македонија.²² Подолу во трудот е направена анализа на емпириски податоци добиени од годишните извештаи за работење на оваа комисија со цел да изведеме неколку заклучоци во однос на видот и бројот на предметите по кои постапува Комисијата и колку Комисијата е ефикасна и ефективна во извршувањето на своите надлежности.

Табела 1

Преглед на ефикасност во работењето на Државната комисија

	2012	2013	2014	2015
Новоформирани предмети		3.725	5.427	4.667
Предмети од претходна година		3.539	534 од 2012 година, 3.727 од 2013 година	
Вкупно предмети во работа	11 472	10 686	9 688	6 560
Решени предмети	8 619 – 75,13 %	7.264 – 67,97 %	8.365 – 76 %	6.064 – 89 %
Нерешени предмети	2853 – 24,87 %	3.422 – 32,02 %	1.323 – 24 %	496 – 11 %

Извор: Годишни извештаи за работата на Комисијата за 2012, 2013, 2014 и 2015 година

²² Член 3 (1) Државната комисија е составена од претседател и шест члена кои функцијата ја извршуваат професионално. (2) Претседателот и членовите на Државната комисија ги именува по пат на јавен конкурс и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија. (3) Претседателот и членовите на Државната комисија се именуваат за период од пет години со право на повторен избор, Закон за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 51/2011, Скопје.

Табела 2

Структура на предмети по кои постапувала и видот на одлуките кои ги донела Државната комисија

Вид на одлуки на ДКВУРО	2012	2013	2014	2015
Ја отфрлила жалбата	261 – 2,28 %	752 – 10,3 %	452 – 5,4 %	376 – 6,2 %
Ја одбила жалбата како неоснована	2.412 – 21,03 %	2.784 – 38,3 %	4.377 – 52,3 %	3.447 – 56,8 %
Ја уважила жалбата на жалителот, го поништила првостепеното решение и предметот го вратила на повторно разгледување и одлучување	2.053 – 17,90 %	2.489 – 34,2 %	2.285 – 27,3 %	1.673 – 27,5 %
Ја запрела постапката	30 – 0,26 %	46 – 0,6 %	103 – 1,2 %	32 – 0,5 %
Административно побарала докази или доуредување на предметот	814 – 7,10 %	569 – 7,8 %	933 – 11,1 %	329 – 5,4 %
Го огласила решението за ништовно	/	/	13 – 0,15 %	2 – 0,03 %
Ги пратила на понатамошно постапување на надлежен орган	1.691 – 14,74 %	435 – 5,9 %	158 – 1,9 %	113 – 1,8 %
Тужби доставени до Управен суд	1.249 – 10,89 %	160 – 2,2 %	30 – 0,35 %	7 – 0,1 %
Жалби на пресуди доставени до Управен суд	109 – 0,95 %	29 – 0,4 %	14 – 0,2 %	
Мериторни одлуки	/	/	/	85 – 1,4 %
Поведен управен спор	352	264 – 3,6 %	437 – 5,2 %	527 – 8,7 %

Извор: Податоциите и процентуалниот износ за видот на одлуките и бројот по одлучени предмети се преземени од Годишниот извештај за работата на Комисијата, а процентуалниот износ е пресметан на начин што бројот на видот на

одлуки е делен со бројот на вкупно решени предметни помножен со 100 и прејстипува процентот од вкупниот број на решени предметни.

Она што може да се констатира од прикажаните податоци во однос на ефикасноста е дека Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен во периодот од нејзиното основање до денес покажува напор за совладување на бројот на новопримени предмети и е релативно ефикасна со оглед на тоа што во анализираниот период од четири години бележи постојан процент од околу 25 % на нерешени предмети и 75 % на решени предмети. Исклучок се забележува во 2015 година кога бројот на нерешени предмети е само 11 %. Овој податок се должи на тоа што пред сè од 1.2.2015 година започна да се применува Законот за основање на Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка. Имено, оваа Комисија е надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка како и по жалби против одлуките за прекршок што се донесени од прекршочен орган, кога со закон е пропишано да одлучуваат во прекршочна постапка. На тој начин предметите од областа на инспекцискиот надзор сега (од 2015 г.) се во надлежност на оваа Комисија, а не на Комисијата за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен. Со оглед на фактот што сè уште нема официјално објавени извештаи за годишното работење на оваа Комисија не можеме да наведеме точен податок за бројот на предметите по кои таа одлучува. Зголемената ефикасност на Комисијата најверојатно се должи и на постојаното зголемување на бројот на кадрите во Комисијата, како и зголемената специјализација не само на членовите на Комисијата (претседател и девет члена) туку и на стручните кадри. (вкупно 60 административни службеници во стручната служба во 2014, 64 во 2015 година, 32 службеника и 6 члена на Комисијата во 2013 година, 29 службеника и 6 члена во Комисијата во 2012 година).²³

Во однос на ефективноста на работењето на Комисијата не можат да се изведат конкретни заклучоци со оглед на фактот што во

²³ Годишни извештаи за работењето на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка за работен однос од втор степен, 2012, 2013, 2014 и 2015 година.

извештаите за работењето на Комисијата недостасуваат податоци за бројот на предметите кои се вратени на повторно одлучување, а првостепениот орган постапил по нив, тргнувајќи од фактот дека околу 30 % од одлуките на Комисијата се од ваков вид. Ова е од особено значење затоа што во ваков случај странката сè уште го нема остварено своето право сè до моментот додека првостепениот орган не одлучи повторно. Тука би ги навеле и мериторните одлуки на Комисијата со кои таа има овластување во целост само да го реши предметот и да обезбеди ефективна заштита за странките, а Комисијата ваков вид на одлуки во 2012, 2013 и 2014 година воопшто не донела, а во 2015 година донела само 85 мериторни одлуки, што претставува 1,4 % од предметите по кои постапила во таа година. Исто така, големо влијание на квалитетот на одлуките на Комисијата има и бројот на поднесени тужби против решенијата на Комисијата која бројка од година на година се зголемува. Она што претставува недостаток е што структурата на Извештајот не е доволно податлива и треба да се развие, од ваквото водење на евиденција не може да се изведат заклучоци за основот поради кој е поднесена жалбата, односно од што се незадоволни странките, како пример само би ги навеле институтот молчење на администрација, во извештаите нема податоци за времето во кое е решен предметот, односно дали по истите е постапено во со закон пропишаниот рок од 60 дена, како и тоа колку од одлуките кои се предмет на управно-судска заштита се поништени или потврдени. Овој податок би можел да се искористи за да се изведе заклучок колку Комисијата е навистина ефективна (доколку бројката на потврдени одлуки од страна на Управниот суд е повисока дотолку и ефективноста на Комисијата е поголема и обратно, и доколку бројот на поништени и вратени одлуки е во пораст тоа може да влијае и на ефикасноста на Комисијата).

Заклучок

Во трудот авторите го анализираат начелото на правна заштита во управната постапка од нормативно-правен и теоретски аспект. Она што го констатираат авторите дека *de lege lata* начелото на правна заштита е уредено и со Законот за општата управна постапка и со бројни материјални прописи, но *de lege ferenda* во

практиката органите и странките се соочуваат, а и во иднина ќе се соочат со одредени предизвици при обезбедување на соодветна и ефективна примена на ова начело. Како пример, го посочуваме новото законско решение во кое е предвиден нов редовен правен лек – приговорот, а постапката по негово постапување не е детално уредена со ЗОУП, туку тоа е оставано да се доуреди и прецизира со соодветни подзаконски акти на органите. Па оттука, се смета дека за да се обезбеди адекватна примена на ова законско решение во институциите ќе биде неопходно спроведување на обуки за вработените кои директно се инволвирани во спроведување на ова законско решение. На пример, определување на второстепен орган кој ќе одлучува по приговор, давање овластувања на службените лица за донесување на реални акти, видовите акти коишто треба да ги изготвуваат и начинот и формата на изготвување на реални акти и решенија по приговор, нивните права и обврски и сл.

Во однос на работењето на Државната комисија за одлучување во втор степен би констатирале дека и покрај фактот до кој дојдовме при анализа на емпириските податоци за работењето на оваа Комисија кои укажуваат дека таа е ефикасна во своето работење, сепак не можевме да дојдеме до истите заклучоци и во поглед на нејзината ефективност, односно колку навистина Комисијата обезбедила и реална правна заштита, односно во колкав број на предмети за странките второстепеното решение значи и остварување на нивното право. Ова е консеквентно на податоците кои укажуваат дека Комисијата до 2015 година, воопшто нема донесено мериторни одлуки со кои самата ја решава управната работа, а во 2015 година процентот на такви одлуки е занемарлив односно 1,4 % од вкупниот број на предмети. Уште повеќе што евидентно од податоците е дека бројот на предмети по кои се покренува управен спор конзистентно расте од година во година. Оттука, сметаме, дека Комисијата во иднина треба да изготвува поподатливи извештаи во кои ќе се наведува и основот за жалба, и рокот во кој одлучила, како и тоа колку од одлуките кои се предмет на управно-судска заштита се поништени или потврдени. Во однос на статусот на оваа Комисија останува отворено прашањето за тоа дали второстепената управна постапка треба да се води од страна на орган, кој не претставува дел од извршната власт, туку претставува независен орган чиј претсе-

дател и членови се избираат од страна на Собранието на Република Македонија и за својата работа одговараат само со поднесување на годишен извештај за своето работење до законодавниот орган.