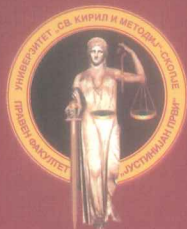


УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

UDK 34



ISSN 0583-5062

ГОДИШНИК

НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ANNUAIRE

DE LA FACULTÉ DE DROIT
„IUSTINIANUS PRIMUS“ DE SKOPJE

ВО ЧЕСТ НА
МИОДРАГ МИЦАЈКОВ



ТОМ
58

Скопје 2018

ГОДИШНИК
НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ГОДИШНИК	ТОМ 58	СКОПЈЕ SKOPJE	2018
----------	--------	------------------	------

ANNUAIRE
DE LA FACULTÉ DE DROIT
„IUSTINIANUS PRIMUS“ DE SKOPJE

РЕДАКЦИСКИ ОДБОР

Уредничка на Годишникот:

проф. д-р Каролина Ристова -Астеруд

Уредувачки одбор на Годишникот во чест на проф. д-р Миодраг Мицајков, редовен професор во пензија на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје:

проф. д-р Добринка Тасковска (Северна Македонија),
проф. д-р Јасна Бачовска Недиќ (Северна Македонија),
проф. д-р Ирена Рајчиновска Пандева (Северна Македонија),
проф. д-р Петра Дебушер (Белгија),
проф. д-р Златан Мешкиќ (Босна и Херцеговина),
проф. д-р Ана Лисе Кјаер (Данска),
проф. д-р Ричард Матланд (САД),
проф. д-р Славко Ѓорѓевиќ (Србија),
проф. д-р Марија Игњатовиќ (Србија),
проф. д-р Ченкер Гокер (Турција),
проф. д-р Али Ресул (Турција),
доц. д-р Александар Спасов (Северна Македонија),
доц. д-р Драги Рашковски (Северна Македонија),
д-р. Штефан Пирнер (Германија).

Секретар на Годишникот: асс. м-р Илија Манасиев

Правен факултет „Јустинијан Први“,
ул. Гоце Делчев 96 1000 Скопје, Република Северна Македонија

Лектура: Дениз Тесторидес и Славчо Пеев

Печати: Печатница НАПРЕДОК - Тетово

Тираж: 150

Објавувањето на овој Годишник и подготовката на трудови чии што автор(к)и се вработени на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје е во рамки на проектот „Евроинтеграцијата на општествениот, правниот и политичкиот систем на Република Северна Македонија“.

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

ГОДИШНИК

НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ANNUAIRE

DE LA FACULTÉ DE DROIT
„IUSTINIANUS PRIMUS“ DE SKOPJE



ВО ЧЕСТ НА
ПРОФ. Д-Р МИОДРАГ МИЦАЈКОВ

СКОПЈЕ, 2018

СОДРЖИНА
НА ГОДИШНИК НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ
ВО ЧЕСТ НА ПРОФ.Д-Р МИОДРАГ МИЦАЈКОВ

ВОВЕДНА РЕЧ ВО ЧЕСТ НА ПРОФ. Д-Р МИОДРАГ МИЦАЈКОВ	V
1. Каролина Ристова-Астеруд ПРАВНИОТ ЛАТИНСКИ ЈАЗИК КАКО <i>LINGUA FRANCA</i> ВО ПРАВНИОТ ПРОСТОР НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА (Аргументи, дилеми и состојби)	1
2. Јасна Бачовска Недиќ, Ирена Рајчиновска Пандева ПОЛИТИЧКАТА ТОЛЕРАНЦИЈА, СЛОБОДАТА НА ГОВОР И МРЕЖНОТО ОПШТЕСТВО (СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ – ТУРЦИЈА)	27
3. Драги Рашковски ОДРЕДУВАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТА НА СУДОТ ВО СПОРОВИТЕ КОИ ПРОИЗЛЕГУВААТ ОД УПОТРЕБАТА НА ОБЛАК (CLOUD) ТЕХНОЛОГИЈАТА	55
4. Илија Манасиев ВИДОВИ НА ПРАВЕН ОДНОС	71
5. Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Елена Давитковска, Ивана Шумановска-Спасовска ПРАВНА ЗАШТИТА НА КОРИСНИЦИТЕ НА ЈАВНИ УСЛУГИ СОГЛАСНО ЗАКОНОТ ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА	87
6. Тања Каракамишева – Јовановска CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE DRAFT-LAW ON THE USE OF LANGUAGES OF 2017	111
7. Јелена Трајковска-Христовска СИСТЕМОТ НА КОНТРОЛА НА УСТАВНОСТА НА ПРАВНИТЕ АКТИ ВО РЕПУБЛИКА ИТАЛИЈА	133
8. Александар Спасеновски НЕКОИ АСПЕКТИ НА ОДНОСОТ НА СЛОБОДАТА НА ВЕРОИСПОВЕД СО ДРУГИ ЧОВЕКОВИ ПРАВА И СЛОБОДИ	153
9. Љубомир Д. Фрчкоски ПРАВТО И НАСИЛСТВОТО	161

10. Владимир Божиновски ПРИДОНЕСОТ НА СХОЛАСТИКАТА И ДЕЛОТО НА СВ. ТОМА АКВИНСКИ ВО СОЗДАВАЊЕТО НА ЕДИНСТВЕН КУЛТУРЕН И ПОЛИТИЧКИ ИДЕНТИТЕТ ВО СРЕДНОВЕКОВНА ЕВРОПА	173
11. Христина Рунчева Тасев ВЛИЈАНИЕТО НА ГРЧКАТА ПРАВНО-ФИЛОЗОФСКА МИСЛА ВРЗ ИДЕИТЕ НА РИМСКАТА <i>RES PUBLICA</i>	183
12. Владо Бучковски, Гоце Наумовски, Есин Кранли Бајрам РИМСКОТО ПОЛИТИЧКО ГОВОРНИШТВО НИЗ ПРИМЕРОТ НА <i>MARCUS PORTIUS CATO</i> (КАТОН СТАРИОТ)	197
13. Гале Галев, Јадранка Дабовиќ Анастасовска НАЧЕЛОТО НА СОВЕСНОСТ И ЧЕСНОСТ – ФУНДАМЕНТАЛНО НАЧЕЛО НА ОБЛИГАЦИОНОТО ПРАВО	211
14. Неда Здравева „УГЛЕД И ЧЕСТ“ ИЛИ „НАВРЕДА И КЛЕВЕТА“ – ОДГОВОРНОСТА НАСПРОТИ ЗАКОНСКОТО УРЕДУВАЊЕ	251
15. Тони Дескоски, Вангел Доковски ПРИЧИНИ ЗА ПРИФАЌАЊЕ НА АВТОНОМИЈАТА НА ВОЛЈАТА ВО МЕЃУНАРОДНОТО ПРИВАТНО ПРАВО	277
16. Елена Михајлова Стратилати УЛОГАТА НА ДРЖАВАТА ВО СПРАВУВАЊЕТО СО ДЕЛАТА ОД ОМРАЗА НИЗ ПРАВОТО	299
17. Беќим Нухија ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ХУМАНИТАРНАТА ИНТЕРВЕНЦИЈА	309
18. Љупчо Стојковски СОВЕТОТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ НА ООН И „НОВИТЕ ВОЈНИ“	327
19. Џудитен Скорфилд МекЛахлан (Judithanne Scourfield McLauchlan) PRESIDENTIAL CORRESPONDENCE DURING THE CLINTON ADMINISTRATION: STAYING IN TOUCH WITH THE AMERICAN PEOPLE	341
20. Александар Климовски ПРИЧИНИТЕ ЗА ПОЈАВАТА НА АКЦИОНЕРСКИОТ АКТИВИЗАМ И РАЗВОЈОТ НА АКЦИОНЕРСКАТА ДЕМОКРАТИЈА	369

21. Горан Коевски, Дарко Спасевски ТРГОВЕЦ -ПОЕДИНЕЦ И НЕГОВИОТ СТАТУС ВО СТЕЧАЈНАТА ПОСТАПКА	399
22. Биљана Петревска, Ванчо Узунов ПРЕДИЗВИЦИ ВО РЕГУЛИРАЊЕТО И ПОТТИКНУВАЊЕТО НА СОЦИЈАЛНОТО ПРЕТПРИЕМАШТВО	419
23. Елена Нешовска Косева ИНСТИТУТОТ „ДАНОЧНА АРБИТРАЖА“ КАКО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА НА ЗАЕМНАТА ПОМОШ ВО ДАНОЧНИТЕ РАБОТИ	435
24. Ангел Ристов ТЕМЕЛНОТО УРЕДУВАЊЕ НА ИМОТНИТЕ ОДНОСИ НА БРАЧНИТЕ ПАРТНЕРИ: „ЉУБОВ БЕЗ СМЕТКА ИЛИ ЉУБОВ СО ЧИСТА СМЕТКА“	451
25. Елена Игновска ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ПРАВОТО НА ИНФОРМАЦИЈА ЗА ГЕНЕТСКОТО ПОТЕКЛО НА ПОСВОЕНИТЕ ДЕЦА	471
26. Драгана Кипријановска ЕВОЛУЦИЈА НА ПСИХИЈАТРИСКО-ПРАВНИТЕ СФАЌАЊА ЗА ДУШЕВНИТЕ РАСТРОЈСТВА И ПОСТАПУВАЊЕТО СО ДУШЕВНО БОЛНИТЕ ДЕЛИКВЕНТИ	491
27. Владо Поповски ДЕНОМИНАЦИЈА И ПОДЕЛБА – ЗАМИСЛУВАЈЌИ ГО БАЛКАНОТ БЕЗ МАКЕДОНИЈА И МАКЕДОНЦИТЕ	513
28. Билјана Поповска, Иванка Василевска МАКЕДОНСКОТО РЕВОЛУЦИОНЕРНО ДВИЖЕЊЕ ОД СОЗДАВАЊЕТО НА МАКЕДОНСКАТА РЕВОЛУЦИОНЕРНА ОРГАНИЗАЦИЈА ДО ПОЧЕТОКОТ НА ВТОРАТА СВЕТСКА ВОЈНА	527

проф. д-р Борче Давитковски¹
проф. д-р Ана Павловска-Данева²
проф. д-р Елена Давитковска³
проф. д-р Ивана Шумановска-Спасовска⁴

ПРАВНА ЗАШТИТА НА КОРИСНИЦИТЕ НА ЈАВНИ УСЛУГИ СОГЛАСНО ЗАКОНОТ ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА

Изворна научна статија
УДК:35.077:658.89]:35.077.3(497.7)

Резиме

Предметот на истражување во овој труд е новината во Законот за општа управна постапка која се однесува на правната заштита на корисниците на јавните услуги. Конкретно, анализа на прашањата кои се однесуваат на странките во постапката, односно кои се корисници, а кои даватели на услуги, правата и обврските на давателите на јавните услуги и приговорот како ново редовно правно средство што може да го поднесат корисниците на услугите доколку не се задоволни од квалитетот на добиената услуга. Оваа новина е предвидена со ЗОУП од август 2015 година, кој започна да се применува во јули 2016 година. По едногодишна примена на ова законско решение, во трудот ќе се обидеме да дадеме одговор на прашањата кои се однесуваат на усогласувањето на материјалните прописи со ЗОУП, како и постапката за остварување на оваа правна заштита. Имено, авторите преку позитивноправна анализа на законските решенија со кои се уредува оваа проблематика, ќе укажат на новите права и обврски кои ги имаат физичките и правните лица при остварување на правото на користење на јавни услуги, но и правата и обврските на јавните органи при давањето на јавни услуги.

Клучни зборови: *корисници на јавни услуги, даватели на јавни услуги, управна постапка, приговор, реални акти*

¹ Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје.

² Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје.

³ Вонреден професор на Економски институт, Универзитет во Скопје.

⁴ Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје.

1. Вовед

Во 2015 година се донесе новиот македонски 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 нејзино усогласување со принципите на *aquis communautaire* и сервисната ориентација кон граѓаните. Основната идеја на новиот ЗОУП е промена на концептот, со ставање 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 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 состоеја од: воведување на нови принципи во управната постапка, проширување на предметот на одлучување, воведување 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, комуникацијата помеѓу органите задолжително треба да се одвива во електронска форма и секој орган треба да изготви пропишан образец во кој таксативно се наведени потребни докази и документи кои ги обезбедува странката, а кои органот.⁵

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

⁵ Поконкретно види во: Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, И. Шумановска-Спасовска, Е. Давитковска, *Нови Закон о општем управном поступку у Републици Македонији и његова примењивост*, Правни живот, Београд, 2016.

дека јавниот орган е должен да се грижи за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засноваат 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 практика. 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.⁶ 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.⁷

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 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.⁸ 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

⁶ 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), стр. 369.-394, <http://www.pravst.unist.hr/zbornik>.

⁷ Чл. 13 од Законот за општата управна постапка, Службен весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 година.

⁸ Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.38 од 26.05.2005 година.

Скопје, кога во вршењето на своите законски надлежности, постапуваат, решаваат и преземаат други управни дејствија во управни работи.⁹

Она што е очигледно е дека новиот ЗОУП нема да се применува само за донесување на кокретни управни акти-решенија, тука и за постапување, односно непостапување на органот. 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 поднесување приговор до надзорно тело, кое при одлучувањето 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 давателите 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, па странката има право на приговор. 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,

⁹ Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

приговорот е редовен правен лек кој странката може да го поднесе 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.¹⁰

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.¹¹ Во ваков случај странката го поднесува приговорот 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 од 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.¹² Согласно овие новини сега начелото на двостепеност се применува во начело на правна заштита и истото значи дека странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно законот, но и против молчење на администрацијата, односно доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок.¹³ Кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да

¹⁰ Чл. 4 став 4, Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

¹¹ Чл. 4 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

¹² Чл. 103 став 3, Закон за општата управна постапка, Службен весник на Република Македонија бр. 124/15.

¹³ Член 14 Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

поведе управен спор.¹⁴ Во однос на второстепената (жалбена) постапка, новина е што жалбата директно се поднесува до второстепениот орган.

Г) Намалување на бројот на вонредни правни лекови. Согласно новиот ЗОУП, повторувањето на управната постапка, 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.

2. Правна заштита на корисниците на јавни услуги согласно ЗОУП

Во овој дел од трудот конкретно ќе ги елаборираме прашањата кои се однесуваат на правната заштита на корисниците на јавните услуги согласно одредбите од ЗОУП и одредени материјални прописи. Имено, согласно новиот ЗОУП секоја странка/корисник на услугите од јавните претпријатија – јавните служби и јавните установи има право на правна заштита доколку е незадоволен од квалитетот и континуитетот на услугите на овие органи. Така, согласно ЗОУП е предвидено **начелото на правна заштита**, согласно кое:

- 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;
- во тој случај 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;
- против управните акти донесени во втор степен, како и против управните акти донесени во прв степен против кои не е дозволена жалба, странката може да поведе управен спор.¹⁵

¹⁴ Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

¹⁵ Види чл. 14 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

Доколку овие органи (јавни претпријатија, јавни служби и јавни установи) во рамките на своите управни дејствија издаваат реални, материјални акти, тогаш истите мора да ги донесат согласно ЗОУП. Така, согласно ЗОУП:¹⁶

- Јавните органи треба да ги извршуваат **реалните акти** во согласност со начелата и одредбите од ЗОУП.
- Странката може да **поднесе приговор** против реален акт во согласност со ЗОУП. Доколку наведените органи издаваат вакви реални акти **тие мора да предвидат и второстепен орган** кој ќе одлучува по приговор доколку странката е незадоволна од ваквиот акт.

Најзначајната новина во ЗОУП, која се однесува на работата односно на квалитетот на услугите што ги даваат јавните претпријатија, јавните служби и јавни установи како услуги од општ интерес се регулирани согласно член 103 од ЗОУП.

Имено услуги од општ интерес се:¹⁷

- Управни дејствија со кои на граѓаните им се обезбедуваат општо достапни услуги за сите странки **по пристапна цена и со соодветен квалитет на услугата, во континуитет, транспарентно, без дискриминација на корисникот на услугата.**
- Ако услугите од општ интерес ги обезбедува приватен давател на услуги, корисникот на услугата не смее да има помала правна заштита во споредба кога услугата би ја давал јавен орган.
- 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.**

Тука особено треба да се истакне правото на приговор кој по правило се доставува до надзорен јавен орган (би требало да е регулаторно тело основано од Собранието на РМ) кој сега мора во својата **надлежност** да определат и решавање по приговори против квалитетот

¹⁶ Види член 102 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

¹⁷ Види член 103 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

на услугите на овие органи и против овие акти на регулаторните тела странката може согласно ЗОУП да поведе **управен спор**.¹⁸

Така, во ЗОУП се предведени случаи во кои може да се поднесе **управен приговор, и тоа:**

- Против реален акт или негово пропуштање, странката може да поднесе **управен приговор** 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.

- Ако корисникот на јавна услуга од **општ интерес** смета дека давателот на услугите ги **повредил неговите права или правни интереси**, може да поднесе приговор до јавниот орган 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.

- Одредбите од ЗОУП за формата, содржината, рокот за изјавување и поднесувањето на жалба соодветно се применуваат и за приговорот.¹⁹

Исто така, се уредува постапката по управен приговор против реални акти и нивно пропуштање:

Постапката по приговорот против реални акти или нивно пропуштање ја спроведува посебна **организациона единица или колегијално тело на јавниот орган** кој го издава реалниот акт.

Административниот службеник, односно вработениот кој е одговорен за побиваниот реален акт или за неговото непреземање, не смее да учествува во постапката.

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**. Против овој управен акт може да се поведе **управен спор** пред надлежен суд.²⁰

ЗОУП ја уредува постапката по управен приговор во случај на обезбедување јавни услуги од општ интерес:

¹⁸ Види член 118, 119 и 120 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

¹⁹ Чл.118 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

²⁰ Чл.119 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

Ако управниот приговор е поврзан со обезбедувањето на услуга од општ интерес, јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите е должен да ги испита изјавите на подносителот на приговорот и да преземе надзорни мерки во рамки на својата надлежност.

Јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на услугите решава за приговорот со управен акт, без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од поднесувањето на приговорот.

Против овој управен акт може да се поведе управен спор пред надлежен суд. Доколку одредена странка – корисник побарал реален акт или реагирал на неквалитетна јавна услуга од општ интерес, а соодветните јавните претпријатија, јавни служби и јавни установи не реагирале, може согласно ЗОУП²¹ да побара заштита и пред Државниот управен инспекторат.

За спроведувањето на ЗОУП се грижи органот на државната управа надлежен за работите на државната управа.

Инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од ЗОУП, како и на прописите донесени врз основа на него, врши Државниот управен инспекторат.

Изминатите 16 месеци сите органи, организации, јавни претпријатија, јавни установи и јавни служби кои во својата работа ги применуваат одредбите од ЗОУП беа должни да ги усогласат своите материјални закони со одредбите на новиот ЗОУП.

Така, како пример, би го истакнале Законот за изменување и дополнување на законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води.²²

Така, согласно член 1 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води („Службен весник на Република Македонија“ број 68/2004, 28/2006, 103/2008, 17/11, 54/11, 163/13, 10/15 и 147/15), во член 8 по ставот (4) се додава нов став (5), кој гласи: „Доколку давателот на услугата не ги информира корисниците на услугата за нарушувањето или прекилот во давањето на услугата од ставот (2) на овој член, корисниците на услугата можат да поднесат приговор во рок од 15 дена од денот на дознавањето за нарушувањето или

²¹ Види член 138 од Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр.124 од 23.07.2015 година.

²² Види: Закон за изменување и дополнување на Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, Сл. весник на Р. Македонија, бр.31 од 22.02.2016 година.

прекилот во давањето на услугата до надзорниот орган на давателот на услугата.“

Исто така, доколку давателот на услугата не ги информира корисниците на услугата за начинот на снабдување со вода за пиење во случаите од ставот (1) на овој член, „корисниците на услугата можат да поднесат приговор во рок од 15 дена од денот на дознавањето за неинформирањето до надзорниот орган на давателот на услугата“.

Усогласување со ЗОУП е извршено и во Законот за изменување и дополнување на Законот за комуналните дејности.²³ Па така, во член 1 од Законот за комуналните дејности („Службен весник на Република Македонија“, број 95/12, 163/13, 42/14, 44/15 и 147/15), во членот 17 по ставот (1) се додава нов став (2), кој гласи: „(2) Доколку давањето на комунална услуга му се ограничи на кој било корисник, корисникот има право на приговор во рок од 15 дена од денот на ограничувањето согласно со закон до Министерството за транспорт и врски.“ Согласно член 2 во членот 18 по ставот (4) се додава нов став (5), кој гласи: „(5) Доколку давателот на комуналната услуга не продолжи со давање на комуналната услуга по престанокот на причините за прекин на користење на комуналната услуга, корисникот има право на приговор во рок од 15 дена од денот на ограничувањето согласно со закон до Министерството за транспорт и врски“.

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

Во овој дел од трудот авторите ги анализираат прашањата кои се однесуваат на странките во оваа постапка, содржината на приговорот, рок за поднесување и постапување по приговор и правата и обврските на учесниците во постапката.

Странки во оваа постапка се давателите на услуги од општ интерес и корисниците на јавните услуги. Како даватели на услуги се сметаат сите оние органи кои вршат дејности од општ интерес. Тоа пред сè можат да бидат јавните служби, односно јавните установи и јавните претпријатија. Во периодот по либерализација како даватели на јавни услуги можат да се појават и други приватно-правни субјекти кои имаат јавни овластувања да извршуваат дејности од општ интерес. Приватизацијата на испораката на јавните услуги не смее да ја намали правната заштита

²³ Закон за изменување и дополнување на Законот за комуналните дејности, Сл. весник на Р. Македонија, бр.31 од 22.02.2016 година.

на корисниците на услугите (граѓаните). Ова особено важи кога услугите се обезбедуваат во форма на јавни приватни партнерства (концесии и други модалитети). Треба да се земе предвид Директивата на ЕУ 2006/123/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 12 декември 2006 година за услугите на внатрешниот пазар. Во Европа под поимот јавна служба спаѓаат не само органите кои извршуваат општествените дејности, туку и органите кои вршат други дејности, кои по својата природа имаат комерцијален карактер како што се извршувањето на комунални дејности, телекомуникации, енергетскиот сектор, поштенски служби, железници, автопатишта или во Република Северна Македонија познати како јавни претпријатија. Меѓутоа, нивната основна улога е обезбедување на услуги и производство на добра без кои современото општество не би можело да функционира.²⁴ Тоа подразбира дека во Европа наместо терминот јавна служба, се користи терминот служби од општ интерес, а тие можат да бидат од комерцијален (јавни претпријатија и приватно-правни субјекти кои имаат овластување или лиценца за вршење на дејности од општ интерес) и некомерцијален карактер (образование, здравство, социјална заштита, култура, наука и сл.).

Како корисници на јавни услуги се сметаат сите физички и правни лица кои склучиле договор за добивање одредена услуга, кои најчесто партиципираат или плаќаат за користењето на соодветната услуга. На пример, осигурениците, учениците, студентите, физичките и правните лица кои користат топлинска енергија, се снабдуваат со вода за пиење, користат телекомуникациски услуги и сл. Она што треба да се подвлече дека во оваа постапка не се работи за исклучиво управен предмет за кој се одлучува со решение во управна постапка. Напротив, во оваа постапка странките приговараат за континуитетот и квалитетот на услугата, како на пример висината на сметка за телефонска услуга, кабелска услуга, топлинска енергија, континуирано снабдување со вода, струја и сл. Значи во овој случај станува збор за дејствија со кои се влијае на правата, обврските и правните интереси на потрошувачите, а за кои не се одлучува со конкретен управен акт во посебна управна постапка. Странката при вложување на приговорот има две цели, од кои едната цел е од субјективен карактер, а другата од објективен. Имено, странката од една страна со поднесување на приговорот сака органот да преземе

²⁴ Doc. dr. sc. Mirko Klarić i Mia Nikolić: *Ustrojstvo javnih službi u Europskom pravnom poretku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 1/2011. стр. 89.-102. <http://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/pdf>.

одредено дејствие кое бил должен да го преземе, а во предвидениот рок со закон дејствието не било преземено или пак да добие поквалитетна и навремен јавна услуга обезбедена на принципите на еднаквост и недискриминација. Од друга страна, странката со приговорот бара да се отстрани одредена незаконитост во работењето на јавните органи кои обезбедуваат услуга од општ интерес.

Содржината на приговорот нема строга форма, но она што странката треба да го наведе е: дејствието што не е преземено или дејствието што е незаконито, органот кој не ја обезбедил услугата или ја обезбедил без почитување на принципите на квалитет, еднаквост и недискриминација, петит, односно која е целта што сака да ја оствари и потпис од подносителот. Исто така, странката мора да наведе и доказ дека непреземањето на соодветното дејствие е сè уште во тек. Воедно, странката мора да има странечка легитимација, односно да докаже дека се работи за остварување на нејзин правен интерес во конкретниот предмет, односно дека се работи за овластено лице. Во спротивно, доколку приговорот е поднесен ненавремено или од неовластено лице, надлежниот орган кога ќе одлучува по приговорот ќе донесе решение со кое го отфрла приговорот. Странката може да одлучи да го повлече приговорот до моментот додека не е донесена одлука од второстепениот – надзорниот орган. Во тој случај, второстепениот орган донесува решение за запирање на постапката. Како основен услов за да може странката да бара соодветна правна заштита е да постои договор помеѓу давателите на услугите и корисниците на услугите, во кои се наведени правата и обврските на двете странки. Па оттука, доколку странката смета дека и покрај тоа што ги исполнила своите обврски, а сепак 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 или доколку се работи за висина на цената на услугата откако странката ќе ја добие фактурата. Оваа право на странките им е загарантирано и согласно ЗОУП и согласно соодветните материјални прописи и подзаконски акти. Во однос на рокот за поднесување на приговорот треба да се нагласи дека во овој случај не постои законски определен рок, туку странката треба да го поднесе приговорот во моментот кога ќе забележи дека услугата не ја добива на квалитетен начин или дека воопшто не ја добива услугата, со исклучок кога се работи за поднесување приговор за висина на цена на

фактурата. Меѓутоа, има рок за постапување на органот по приговорот и тој рок изнесува 15 дена. Тоа подразбира дека во рок од 15 дена од добивање на приговорот надзорниот орган мора да донесе управен акт. Но, во ЗОУП не се предвидени конкретните овластувања на надзорниот орган, односно не е предвидено во кој случај може да се отфрли приговорот, да се одбие приговорот или пак да се уважи приговорот. Овие прашања се уредуваат со посебните материјални прописи со кои се уредува надлежноста на надзорниот орган. Особено ова се однесува на случаите кога треба да се уважи приговорот и да му се нареди на давателот на услугата (на пример, операторот) да преземе конкретно дејствие (да ја коригира висината на сметката, да изврши приклучок кон топлинска енергија и сл).

Приговорот, и покрај тоа што не е предвидено со ЗОУП, има несуспензивно дејство, односно не го спречува извршувањето. На пример, доколку странката добила повисока сметка – таа треба да ја плати, па доколку во постапката по приговорот се констатира дека таа е повисока, во наредната сметка ќе плати помал надомест за добиената услуга. Пример, во Договор за снабдување со топлинска енергија, тоа е регулирано согласно член 11 – (1) Потрошувачот е должен фактурата за преземената топлинска енергија да ја плати веднаш по нејзиниот прием, односно во рок определен на самата фактура. (2) Потрошувачот може во рок од 15 дена, сметано од денот на доставувањето на фактурата, но не подолго од триесет дена по истекот на месецот за кој се однесува фактурата за потрошена топлинска енергија да поднесе приговор во писмена форма до снабдувачот. (3) Снабдувачот е должен во рок од 15 дена, сметано од денот на приемот на приговорот, писмено да се изјасни по истиот. Приговорот не го одложува плаќањето на фактурата за делот што не е спорен. (4) Доколку се утврди дека испорачаната топлинска енергија не е точно измерена, односно пресметана, Снабдувачот е должен да му го врати на Потрошувачот прекумерно пресметаниот износ во разумен рок, освен ако Потрошувачот не се изјасни поинаку.²⁵ Приговорот најчесто има деволутивно дејство, односно по приговорот одлучува надзорен орган кој ја издал лиценцата на одреден оператор, кој издава дозволи, врши надзор или контрола над давателот на јавните

²⁵ Договор за снабдување со топлинска енергија: <http://beg-snabduvanje.com.mk/wp-content/uploads/2016/10-0.02.2016.pdf>.

услуги. Најчесто тоа се регулаторните тела (Регулаторна комисија за енергетика, Агенција за електронски комуникации и др.) кои ја спроведуваат постапка за заштита на граѓаните кои се незадоволни од јавните услуги што им се обезбедуваат од давателите на јавни услуги (телекомуникации, снабдувачи со енергија, итн.). Против управниот акт донесен по управен приговор, како и против управниот акт донесен по приговор против давател на јавни услуги е дозволен управен спор пред Управниот суд. На пример, во случај ако Агенцијата за енергетика го одбие приговорот против давател на јавни услуги, односно операторот кој обезбедува топлинска енергија, странката има право да покрене управен спор против управниот акт со кој Агенцијата го одбила нејзиниот приговор.

Овластувањата на надзорниот орган по приговорот, како што напоменаваме, се уредени со соодветни материјални прописи и подзаконски акти. Имено, надзорниот орган може да го отфрли приговорот доколку е поднесен неблагоприятно или е поднесен од неовластено лице. Приговорот може да се одбие доколку тој е неоснован, односно доколку се утврди дека нема повреда во однос на обезбедување на услугата од страна на операторот. Доколку пак надзорниот орган утврди дека приговорот е основан, тогаш го уважува приговорот и му наложува на операторот да преземе соодветни мерки или да преземе конкретни дејствија со кои ќе обезбеди квалитетно и континуирано остварување на услугата. Пример: „З. З. е корисник на топлинска енергија како дел од системот за централно греење на еден од операторите на системот за дистрибуција на топлинска енергија. Имено, по потпишувањето на договорот во месец октомври, З.З. забележал дека температурата во неговиот дом е под минимумот кој е загарантиран во договорот за користење на топлинска енергија односно дека изнесува 15 наместо 18 Целзиусови степени. Поради тоа, З.З. се обратил до операторот, но не добил никаков одговор. Поради тоа З.З. поднесол приговор против операторот како давател на јавни услуги, до Регулаторната комисија за енергетика. Регулаторната комисија за енергетика во рок од 15 постапила по поднесениот приговор и донела управен акт со кој утврдила дека услугата која ја обезбедувал операторот на системот за дистрибуција на топлинска енергија не била на задоволително ниво, односно во согласност со условите кои биле предвидени во договорот кој операторот го потпишал со корисникот, односно подносителот на приговорот и согласно правилата за снабдување со топлинска енергија. Во управниот акт, Агенцијата го задолжила

операторот, односно давателот, во најкус можеен рок, но не подолг од 15 дена да му обезбеди услуга согласно потпишаниот договор.²⁶

Како пример или студија на случај наведуваме неколку одредби од Законот за електронски комуникации. Па така, согласно член 113 кој се однесува на услуги со додадена вредност е предвидено: (1) Операторите, односно давателите на услуги со додадена вредност се должни при објавување на своите услуги да дадат опис на услугата и нејзината цена на лесен и разбирлив начин. Забрането е да се доведуваат корисниците на услугите во заблуда со давање на погрешни или невистинити информации, или со прикривање на важни информации, како што е цената на услугата или ограничувањата за возраста на корисникот на услугата. (2) Операторите, односно давателите на услугата со додадена вредност се должни на почетокот на секој повик кон услугата со додадена вредност да обезбедат најава за цената на повикот и почетокот на наплата, како и овозможување прекин на повикот по најавата во разумен рок, а пред започнувањето на наплатата на повикот. (3) Доколку претплатник поднесе приговор до операторот во однос на висината на сметката за обезбедената услуга со додадена вредност или приговор во однос на квалитетот на обезбедената услуга, операторот е должен да направи проверка на приговорот и истиот да го проследи до давателот кој ја обезбедува услугата со додадена вредност во рок од пет дена од денот на приемот на приговорот. Операторот, заедно со приговорот е должен на давателот кој ја обезбедува услугата со додадена вредност да му ги достави името, презимето и адресата на претплатникот, како и проверените податоци за спорната сметка или услуга. (4) Давателот на услугата со додадена вредност мора да одлучи по приговорот во рок од десет дена од денот на приемот на истиот.²⁷

Согласно член 120 конкретно е уредено правото на приговор и тужба. Имено, (1) претплатникот има право до операторот да поднесе приговор во врска со обезбедувањето на услугите, приговор на износот со кој е задолжен за обезбедената услуга, приговор за квалитетот на обезбедената услуга, како и приговор поради повреда на одредбите од склучениот договор за приклучок и користење на јавна комуникациска мрежа и/или јавно достапни електронски комуникациски услуги. (2) Приговорот од ставот (1) на овој член претплатникот го поднесува до

²⁶ http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf.

²⁷ Закон за електронските комуникации, Сл. весник на Р. Македонија, бр.39 од 25.02.2014 година.

операторот во пишана форма. Приговорот мора да ги содржи фактите и доказите на кои се заснова. (3) Претплатник може да го поднесе приговорот во рок од 15 дена од денот на настанатата повреда согласно со ставот (1) на овој член. (4) Во случај на поднесување на приговор од ставот (1) на овој член операторот мора да го провери износот на кој е задолжен претплатникот или квалитетот на обезбедената услуга, па врз основа на извршената административна и/или техничка проверка да го потврди износот или квалитетот на обезбедената услуга. Во случај на одбивање на приговорот како неоснован, операторот е должен на претплатникот да му издаде потврда за извршената проверка со точно и прегледно наведени елементи од административната и/или техничката проверка. Операторот во целост е одговорен за вистинитоста на сите наводи дадени во потврдата. (5) Доколку претплатникот поднесе приговор до операторот, а потоа и барање за решавање на спор пред Агенцијата во врска со износот на сметката, операторот не смее да постапи согласно со членот 102 став (1) од овој закон сè до донесување на конечна одлука согласно со членот 53 од овој Закон, а претплатникот е должен да го плати износот на месечната претплата во определениот рок. Доколку претплатникот не го плати износот на месечната претплата во определениот рок, операторот има право да постапи согласно со членот 102 став (1) од овој Закон. (6) Доколку операторот веќе му го прекинал обезбедувањето на услугата на претплатникот или ја исклучил претплатничката терминална опрема од електронската комуникациска мрежа, пред тоа од претплатникот или од Агенцијата да примил известување дека е започната постапка за решавање на спор согласно со членот 53 од овој Закон е должен без одлагање и без надоместок повторно да започне и да го продолжи обезбедувањето на услугата до крајот на постапката за решавање на спор пред Агенцијата, освен во случај кога претплатникот го раскинал договорот. (7) Доколку се утврди дека операторот ги повредил одредбите од склучениот договор или неоправдано му го прекинал обезбедувањето на услугата на претплатникот кој поднел приговор од ставот (1) на овој член поради повреда на одредбите од склучениот договор или приговор за неоправдан прекин во обезбедувањето на услугата, претплатникот има право да го раскине договорот без надоместок, како и право на поврат на сите неоправдано наплатени парични средства. (8) Операторот е должен на претплатникот да му достави одговор во писмена форма за основаноста на поднесениот приговор од ставот (1) на овој член во рок од 15 дена од денот на приемот на приговорот. (9) Доколку претплатникот

не е задоволен од донесената одлука по приговорот, има право во рок од 15 дена од денот на приемот на истиот до Агенцијата да достави барање за решавање на спор, согласно со членот 53 од овој Закон. (10) Доколку операторот не постапи по приговорот во рокот утврден во ставот (8) на овој член, претплатникот има право до Агенцијата да достави барање за решавање на спор во рок од 35 дена од денот на поднесувањето на приговорот до операторот.²⁸

Друг пример е примерот за снабдување со топлинска енергија. Па така, во Договорот за снабдување со топлинска енергија кој го склучуваат давателот на услугата и корисникот на услугата се наведуваат нивните права и обврски. Ние како предмет на анализа ги наведуваме членот 6, согласно кој при вршењето на дејноста снабдување со топлинска енергија снабдувачот е должен: да постапува по писмените приговори на потрошувачите и во разумен рок писмено да им одговара; да ангажира стручни служби и средства за утврдување на квалитетот на испораката на топлинска енергија кај потрошувачите; за време на грејната сезона да обезбеди контакт центар со 24-часовно работно време каде корисниците телефонски ќе можат да пријават рекламации; благовремено да реагира на телефонските рекламации од потрошувачите; благовремено да обезбеди информации за промените во работењето кои се важни за потрошувачот; да обезбеди доверливост, тајност и неповредливост на податоците за потрошувачите. Согласно член 15: потрошувачот има право на квалитетна и континуирана испорака на топлинска енергија и право да ги користи сите други услуги што ги врши снабдувачот; потрошувачот еднаш во годината може да бара од снабдувачот промена на начинот на плаќање, согласно важечките прописи најкасно до 15 јули во тековната година; потрошувачот има право да побара од снабдувачот информации кои се однесуваат за цените и услугите што ги врши снабдувачот; потрошувачот има право да поднесе приговор за висината на износот од фактурите, приговор на работењето на снабдувачот и сл. Следствено на член 20: потрошувачот е должен фактурата за преземената топлинска енергија да ја плати веднаш по нејзиниот прием, односно во определениот рок на самата фактура; потрошувачот може во рок од 15 дена сметано од денот на доставувањето на фактурата, но не подолго од триесет дена по истекот на месецот за кој се однесува фактурата за потрошена топлинска енергија да поднесе приговор во писмена форма до снабдувачот; снабдувачот е

²⁸ Закон за електронските комуникации, Сл. весник на Р. Македонија, бр.39 од 25.02.2014 година.

должен во рок од 15 дена сметано од денот на приемот на приговорот писмено да се изјасни по истиот; доколку по приговорот се утврди дека фактурата е коректно изготвена, не се менува валутата на фактурата; приговорот не го одложува плаќањето на фактурата за делот што не е спорен; доколку се утврди дека испорачаната топлинска енергија не е точно измерена, односно пресметана, снабдувачот е должен да му го врати на потрошувачот прекумерно пресметаниот износ во разумен рок, освен ако потрошувачот не се изјасни поинаку.²⁹

Овие права и обврски се предвидени и во Правилата за снабдување си топлинска енергија кои ги донесува Регулаторната комисија за енергетика на Република Северна Македонија врз основа на член 28 од Законот за енергетика. Согласно овие правила, правата и обврските на потрошувачот се уредени со член 8, според кој (1) согласно Законот за енергетика, други прописи и овие правила, права и обврски на потрошувачите се: 1) чесен и рамноправен третман при снабдувањето со топлинска енергија од страна на снабдувачот и отворен пристап на информациите со кои располага снабдувачот, а се однесуваат на снабдувањето со топлинска енергија, не вклучувајќи ги доверливите информации и податоци; 2) начин на плаќање на сметките согласно тарифниот систем; 3) поднесување на приговор до снабдувачот за неисполнување на обврските преземени со договорот за снабдување со топлинска енергија.³⁰ Постапка за приговор по сметка – фактура е уредена со член 21, според кој: (1) Потрошувачот може во рок од 15 дена сметано од денот на доставувањето на сметката – фактура, но не подолго од триесет дена по истекот на месецот за кој се однесува фактурата за потрошена енергија да поднесе приговор во писмена форма до снабдувачот. (2) Снабдувачот е должен во рок од петнаесет дена сметано од денот на приемот на приговорот да се изјасни по приговорот во писмена форма. (3) Приговорот не го одлага плаќањето на фактурата. Доколку се заклучи дека приговорот е основан ќе се постапи согласно став 4 од овој член. (4) Ако се утврди дека испорачаната топлинска енергија не е точно измерена, односно пресметана, снабдувачот е должен да му го вкалкулира на потрошувачот прекумерно пресметаниот и платениот износ во наредниот пресметковен период, освен ако снабдувачот нема побарувања од потрошувачот по кој било друг основ.

²⁹ Договор за снабдување со топлинска енергија, <http://snabduvanjezapad.mk/toplifkacija>. 2010.pdf.

³⁰ <http://www.erc.org.mk/odluki/2012-07-30.pdf>.

Постапката по приговорот е уредена со член 40: (1) Ако потрошувачот поднесе писмен приговор за квалитетот на топлинска енергија до снабдувачот, операторот на дистрибутивниот систем во рок од 5 дена од денот на поднесувањето на приговорот, треба да спроведе мерења и да изготви писмен извештај за резултатите од мерењето на квалитетот на топлинска енергија на мерно место. (2) Извештајот од став 1 на овој член, дистрибутерот во рок од 10 дена од денот на поднесување на приговорот го доставува до снабдувачот, кој е должен да го извести потрошувачот.³¹

Она што може да го констатираме е дека ЗОУП од 2015 година со новината која се однесува на правната заштита на корисниците на јавните услуги е револуционерен исчекор со кој се прави отстапување од досегашаната примена на ЗОУП само за донесување на конкретни управни акти. Целта е секако поголема правна заштита на корисниците на јавни услуги и поголема контрола над законитоста на работењето на давателите на јавни услуги. Од досегашната примери можеме да констатираме дека дел од материјалните прописи се усогласени со оваа решение, меѓутоа дел од посебните закони допрва треба да се усогласат. Особено е потребна и поголема афирмација на истото со цел граѓаните, физичките и правните лица да се запознаат со нивните права и обврски, како и постапката за остварување на правната заштита. Воедно, потребни се и одредени обуки како за операторите како даватели на јавни услуги, така и на вработените во регулаторните тела кои одлучуваат за законитоста и повредата на правото, чиј акт може да биде оспорен со покренување на управен спор.

4. Заклучок

Во овој труд авторите анализираат актуелна и интересна тема која се однесува на правната заштита на корисниците на јавните услуги. Интересот за проучување на оваа тема произлегува од есенцијалната новина од Законот за општата управна постапка која се однесува на зголемување на предметот на одлучување, односно обемот на примена на ЗОУП. Имено, согласно ЗОУП од 2015 година, овој Закон повеќе не се применува само за донесување на решенија како конкретни управни

³¹ Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија врз основа на член 28 од Законот за енергетика (Службен весник на Република Македонија бр.16/11 и 136/11), на седницата одржана на 30 јули 2012 година, донесе Правила за снабдување со топлинска енергија, <http://www.erc.org.mk/odlukji>, 2012-07-30-pdf.

акти, туку се применува и при преземање на други управни дејствија како што се склучување на управни договори, донесување на реални акти и за обезбедување на услуги од општ интерес. Оттука, во трудот се дадени одговори на прашањата кои се однесуваат на корисниците на јавните услуги, давателите на јавни услуги, остварување на правната заштита во случај на обезбедување на јавните услуги и сл. Во трудот се укажува и на основните права и обврски кои ги имаат давателите и корисниците на јавните услуги. Пред сè, акцентот е ставен на позитивно правната анализа на законските решенија со кои се уредува оваа проблематика, посочени се конкретните правни празнини преку анализа на конкретни примери, дадени се насоки за остварување на правната заштита. На крај, авторите сметаат дека во најскоро време треба да се изврши доусогласување на сите материјални прописи и подзаконски акти на основа на кои одлучуваат давателите на јавни услуги со ЗОУП. Исто така, потребно е усогласување и на Законот за установи и на Законот за јавни препријатија со новините во ЗОУП.

Користена литература:

1. 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;
2. Borce Davitkovski, Ana Pavlovska-Daneva, Ivana Shumanovska-Spasovska, "Consistent Application of Article 6 of the European Convention on Human Rights in Administrative Judicial Procedure in the Republic of Macedonia – Reality of Fiction", *Iustinianus Primus Law Review* No. 12, Vol. VII – winter 2015 (<http://law-review.mk/pdf>);
3. Борче Давитковски, Ана Павловска-Данева, Елена Давитковска, Спецификите на Законот за општа управна постапка од 2015 година прикажан низ одредби кои претставуваат новина на македонското управно право, Деловно право, Скопје, 2016;
4. Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, И. Шумановска-Спасовска, Е. Давитковска, Нови Закон о општем управном поступку у Републици Македонији и његова примењивост, Правни живот, Београд, 2016;
5. Marko Šikić: Obveznost i izvršenje odluka donesenih u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 2/2012;

6. Наум Гризо, Симеон Гелевски, Борче Давитковски и Ана Павловска-Данева, „Административно право“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје (2008 година и второ дополнето издание 2011);
7. 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>;
8. Duško Lozina, Mirko Klarić, “Dobra uprava” kao upravna doktrina u Evropskoj uniji, prevzemenom od file:///C:/Users/User/Downloads/lozina_klaric.pdf ;
9. Владо Камбовски, *Правото на судска заштита на човековите права и претпоставките за неговото остварување*, Судска заштита на човековите права во Република Македонија, Скопје, 2014;
10. Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија, бр. 124 од 23.07.2015 година;
11. Закон за општата управна постапка, Сл. весник на Р. Македонија бр. 38 од 26.05.2005 година;
12. Закон за електронските комуникации, Сл. весник на Р. Македонија, бр. 39 од 25.02.2014 година;
13. Ligji Nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatave administrative”, (Законот бр. 49/2012 „За организација и функционирање на Управните судови и судењето на управните спорови“);
14. Zakon o upravnom sporu, (“Službeni list Crne Gore”, br. 054/16 od 15.08.2016);
15. Zakon o upravnom sporu, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16;
16. Zakon o upravnom sporu, Sl. glasnik RS, br.111/2009 ;
17. Закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови, Сл. весник на РМ, бр. 150 од 18.11.2010 година;
19. Закон за управните спорови, Сл. весник на РМ, бр. 62 од 19.05.2006 година;
20. Устав на Република Македонија, Сл. весник на Р. Македонија, бр. 52 од 22.11.1992 година;
21. 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;
22. Договор за снабдување со топлинска енергија: <http://beg-snadduvanje.com.mk>

23. Договор за снабдување со топлинска енергија, <http://snabduvanjezapad.mk/toplifikacija.pdf>;

24. Правила за снабдување со топлинска енергија, <http://www.erc.org.mk/odluki/2012-07-30.pdf>

25. http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/Primena-na-noviot-zakon-ZUOP_03.pdf.

Prof. Dr. Borce Davitkovski, Faculty of Law "Iustinianus Primus" in Skopje

Prof. Dr. Ana Pavlovska - Daneva, Faculty of Law "Iustinianus Primus" in Skopje

Prof. Dr. Elena Davitkovska, Economic Institute, University SS. Cyril and Methodius

Prof. Dr. Ivana Shumanovska-Spasovska, Faculty of Law "Iustinianus Primus" in Skopje

THE LEGAL PROTECTION OF PUBLIC SERVICES USERS IN ACCORDANCE WITH THE LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

An Abstract

In this paper, the authors analyze the current topic regarding the legal protection of the users of public services. The interest in studying this subject arises from the essential novelty of the Law on General Administrative Procedure (LGAP), which widens the subject matter of the decision-making, as well as the scope of application of the LGAP. Namely, according to the Law on General Administrative Procedure of 2015, the law is no longer applicable only for the adoption of decisions as specific administrative acts, but also applies when undertaking other administrative activities, such as the conclusion of administrative agreements, adoption of real acts and provision of services of general interest. Hence, the paper provides answers to questions related to the users of public services, public service providers and about the realization of legal protection in cases of providing public services. The paper also indicates the basic rights and obligations that the providers and users of public services have. The focus is placed on a legal analysis of the legal solutions that regulate this issue, while specific legal gaps are pointed out by way of an analysis of concrete examples. Furthermore, the authors outline concrete recommendations for the realization of the legal protection. In conclusion, the authors insist that the substantive acts and the subsequent by-laws are in need of further harmonization with the LGAP when it comes to the public service providers, and identify the problematic aspects thereof.

Key words: *Law on General Administrative Procedure, legal protection, public services users*