



Public administration reform assistance and strengthening the capacities of MISA



The European Union IPATAIB 2012 Programme

НАСОКИ **за примена на Законот за општа управна постапка за делегирање на надлежностите и донесувањето на управните акти**



This Project is funded by the European Union

A Project is implemented by Archidata s.r.l. and its consortium partners
Project office address: Ministry of Information Society and Administration
Ss. Cyril and Methodius 54, 1000 Skopje



I. ВОВЕД

Законот за општа управна постапка ја уредува работата на управата и нејзиниот однос со граѓаните. Во минатото, главниот предизвик на Законот за општа управна постапка било почитувањето на начелото на правната држава, според кое управните акти треба да се засноваат врз позитивна законска регулатива. На овој начин, во услови на ограничување на авторитарната власт на управата, се гарантирала предвидливоста на управните акти, правна сигурност и владеење на правото.

Меѓутоа, современиот Закон за општата управна постапка треба да одговори на современите предизвици поврзани со културните, технолошките и економските промени кои се случиле во текот на изминатите децении.

Една од овие промени може да се опише како поголема еднаквост во односот помеѓу државните органи и граѓаните. Современата управа повеќе не го гледа граѓанинот како потчинет пред јавните органи. За денешната управа граѓанинот претставува вредност. На граѓанинот му е дадена слобода како активен партнер, со неговиот придонес, соработка и учество да даде свој придонес за поголема ефикасност и економичност на постапката. Во овој контекст, треба да се приспособи донесувањето на управните акти и обезбедувањето на административните услуги. Ова подразбира редефинирање на вредностите како што се транспарентност, едноставност и јасност, учество, услужливост и работа „ориентирана кон граѓаните“. Законските одредби и нивната практична имплементација треба да го препознаат активното вклучување на граѓаните во постапките.

Втората промена е поврзана со фактот дека денес луѓето комуницираат на начин различен од оној од пред десет, дваесет или триесет години. Ова не се должи само на брзиот и револуционерен развој на информатичката и комуникациската технологија, туку исто така и општо на стилот на комуникацијата. Имено, начинот на изразување е подиректен и помалку формален, а разликите помеѓу страните во комуникацијата во однос на социјалниот статус или на фазите од животот станаа сè помалку важни.

Третата суштинска промена се карактеризира со значително зголемување и забрзување на сите видови регулирани односи во општеството. Бројот на регулирани општествени односи е мултиплициран (пред десетина години било незамисливо регулирање на заштитата на животната средина, заштитата на личните податоци и сл.) Секаде и секогаш се очекува моментален одговор, чекањето да се добие истиот се смета за губење време.

Оттука, Закон за општата управна постапка треба да гарантира дека администрацијата ќе биде ориентирана кон потребите на граѓаните, како и да одговори на овие општествени и културни промени, со тоа што ќе наметне проактивна улога на службениците и ќе овозможи користење на современа технологија за комуникација, заради економично и ефикасно давање на услугите загарантирани со законите.

II. ПРЕДМЕТ НА РЕГУЛИРАЊЕ НА ЗОУП

Законот за општа управна постапка ја 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.

Ваквото дефинирање на предметот на регулирање на Законот за општа управна постапка значи дека истиот има многу широка примена, од причина што:

- Регулира постапка за остварување на заштита на права и правни интереси на физички и правни лица и на други странки во постапката;
- Се применува од страна на 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; и
- Се применува во постапување и решавање на предмети како и за преземање на други управни дејствија во управни работи.

Ако се земе предвид дека поимот „управни работи“ ги опфаќа 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 интереси на физичките лица, правните лица или другите странки во постапката, како и секоја друга работа која што е одредена како управна со посебен закон, тогаш мора да се надмине досегашното „тесно“ разбирање на Законот за општа управна постапка, кој единствено се земаше во предвид при донесувањето на управните акти.

Овој закон јасно утврдува дека 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, се предмет на регулирање на истиот. Оттука целокупниот однос на администрацијата, меѓусебната комуникација, комуникацијата и односот со странките се опфатени со Законот за општа управна постапка, односно треба да соодветствуваат со начелата на Законот за општа управна постапка и со соодветните законски одредби.

III. НАЧЕЛА НА ЗАКОНОТ ЗА ОПШТА УПРАВНА ПОСТАПКА

Во услови кога се зголемува бројот на управните постапки и се засилува очекувањето нивното спрведување да биде на брз и едноставен начин, нужно е да се изврши дерегулација на односите, односно да се намалат формалностите и процедурите, а тоа да не биде на штета на начелото на законитост, владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните. Во случај на намалување на регулативата, начелата на Законот за општа управна постапка се тие што треба да бидат основа на севкупното постапување на администрацијата. За македонската администрација, ваквиот начин на постапување бара целосна промена на менталитетот, односно ослободување од бирократските стеги, ефикасно и економично постапување по барањата и очекувањата на граѓаните и бизнис заедницата. Начелата на Законот за општа управна постапка, не треба да се разбираат како декларативни одредби и непотребен дел од законот кој обично се прескокнува, туку како филтер низ кој треба да поминат сите управни дејствија за постапката да заврши со целосно законит управен акт или друго управно дејствие.

а) НАЧЕЛО НА ЗАКОНИТОСТ

Начелото на законитост содржи три елементи и тоа:

- Обврска за јавните органи да постапуваат во согласност со Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија;
- Обврска на јавните органи да се грижат за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба;
- Обврска на јавните органи, управниот акт да го донесат во границите на Законот за општа управна постапка со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и притоа истиот биде особено образложен, доколку се работи за дискреционо овластување.

Новина во Законот за општа управна постапка во врска со начелото на законитост е обврската јавните органи да се грижат за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба. Имено се почести се случаите кога јавните органи за иста работа, заснована на иста или слична фактичка состојба постапуваат различно. На овој начин

целосно се нарушува правната сигурност, угледот на јавните органи и довербата на граѓаните во работата на администрацијата и институциите на државата,

Поради тоа Законот за општа управна постапка бара јавните органи да се грижат за воедначување на управната пракса, што може да биде направено со редовни консултации на администрацијата, разгледување на различната управна пракса и заземањето на начелни ставови и мислење, како и со редовно објавување на управната пракса, за да може да се следи претходното постапување на службениците во водењето на постапките. Ова во никој случај не значи дека треба да биде нарушено начелото на слободна оцена на доказите, кое исто така е составен дел од Законот за општа управна постапка.

Пример: Одржувањето на редовни полугодишни или годишни колегиуми во МИОА /Државниот управен инспекторат, со сите службеници кои работат на управни работи, на кои ќе се дискутираат случаеви во кои има невоедначена примена на законите и заземање на начелни ставови и давање на насоки за идно постапување е еден од начините за воедначување на управната пракса. Исто така собирање, скенирање и дистрибуција на управните акти до сите вработени од јавниот орган е исто така начин на кој може да се придонесе до воедначување на управната пракса.

б) НАЧЕЛО НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Начелото на пропорционалност е ново начело во Законот за општа управна постапка кое ја одразува специфичната положба на административните службеници при водењето на управните постапки.

Ова начело има два елемента и тоа:

- Обврска на јавниот орган при водењето на управната постапка да и овозможи на странката да ги оствари и заштити своите права и правни интереси, доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на другите странки или трети лица и не се на штета на јавниот интерес утврден со закон и
- Обврска на јавниот орган да ги примени оние управни дејствија кои се поповолни за странките, ако таквите дејствија се доволни за да се постигне целта утврдена со закон.

Пример: Доколку е поведена постапка за издавање на одобрение за градење, во која подносителот на барањето ги исполнил сите услови во Законот за општа управна постапка, а со издавањето на таквото одобрение за градење ќе се наштети на интересот на други странки или ќе се наруши јавниот интерес, јавниот орган, врз основа на начелото на пропорционалност може да донесе одлука за не издавање на таквото одобрение.

в) НАЧЕЛО НА ЕКОНОМИЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

Начелото на економичност и ефикасност претставува обврска за јавниот орган постапката да ја спроведе на наједноставен можен начин, без одлагање и со што помалку трошоци за странките, а сепак да се обезбеди целосно почитување на правата и правните интереси на странките и потполно утврдување на фактичката состојба. Обврската за прибавување на докази и податоци по службена должност, забраната за наплата на трошоци за прибавување и размена на податоци и користењето на известувањето како начин на комуникација со странките, се само дел од институтите кои ги препознава Законот за општа управна постапка, а кои треба да придонесат за поголема економичност и ефикасност на постапката.

з) НАЧЕЛО НА ЕДНАКВОСТ, НЕПРИСТРАСНОСТ И ОБЈЕКТИВНОСТ

Начелото на еднаквост, непристрасност и објективност значи обврска за јавните органи во управната постапка да обезбедат еднаква, непристрасна и објективна примена на законите и другите прописи во решавањето на управните работи. Ова начело е во директна корелација со начелото на законитост и воедначување на управната пракса, затоа што Законот за општа управна постапка треба да важи

поеднакво за сите, без оглед на национална, верска, етничка припадност, пол, боја на кожа, социјална положба, односно не смее да има било каков облик на дискриминација во водењето на управните постапки.

д) НАЧЕЛО НА СЕРВИСНА ОРИЕНТАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ОРГАНИ

Начелото на сервисна ориентација на јавните органи, значи обврска за јавните органи да бидат ориентирани кон остварувањето на правата и интересите на странките. Обврската за прибавување на докази и податоци по службена должност од страна на јавните органи, користењето на известувањето како начин на комуникација со странките и активното вклучување на странките во постапката се само дел од институтите кои ги препознава ЗОУП, а кои треба да ја трансформираат администрацијата во вистински сервис на граѓаните.

ѓ) НАЧЕЛО НА УТВРДУВАЊЕ НА МАТЕРИЈАЛНАТА ВИСТИНА

Начелото на утврдување на материјалната вистина има три елементи и тоа:

- Обврска на јавниот орган да ги утврди сите факти и околности што се од битно значење за правилно утврдување на фактичката состојба во управната постапка;
- Обврска на јавниот орган по службена должност да ги прибави, разгледа и обработи информациите кои се чуваат во службената евиденција и регистрите, под услов пристапот до овие информации да не е забранет со посебен закон и
- Можност јавниот орган од странката да ги бара само оние податоци или исправи кои се потребни за утврдување на фактите и околностите, а за кои не се води службена евиденција.

е) НАЧЕЛО НА СОСЛУШУВАЊЕ НА СТРАНКИТЕ

Начелото на сослушување на странките во сегашна форма, исто така е значајна новина во Законот за општа управна постапка. Имено согласно со ова начело пред издавањето на управниот акт, на странката мора да ѝ се даде можност да се изјасни за фактите и околностите што се од важност за решавањето. Управниот акт може да се донесе без претходно изјаснување на странката само во случаи утврдени со закон.

Доследната имплементација на ова начело е од суштинско значење за трансформација на администрацијата во сервис на граѓаните. Имено, заради зголемениот број на предмети по кои постапуваат јавните органи, целосно е прекината комуникацијата меѓу јавните органи и странките. Во најголем број на случаи, постапката се води, без при тоа во истата да биде остварен било каков непосреден контакт меѓу службениците и странките. Ако на тоа се додаде и фактот дека странките во управната постапка по правило се неуки во однос на законските процедури, а при тоа не користат адвокати или други застапници во постапката, многу често заради немање на основни информации и непознавање на законските одредби, по добивање на негативни управни акти водат жалбени и судски постапки, што предизвикува дополнителни трошоци и незадоволство од работата на јавните органи. Заради тоа, Законот за општа управна постапка бара пред да се издаде управниот акт, јавниот орган да и даде можност на странката да се изјасни за фактите врз основа на кои треба да одлучи на определен начин. Со тоа странката има информација за причините поради кои јавниот орган треба да реши позитивно или негативно и и се дава можност да го дополни предметот, доколку евентуално има определени факти кои не биле познати за јавниот орган. Со ваквиот начин на постапување треба да се врати довербата на странките во јавните органи, да се намали бројот на жалби и тужби и да се направи постапката поекономична и поефикасна.

ж) НАЧЕЛО НА СЛОБODНА ОЦЕНА НА ДОКАЗИТЕ

Начелото на слободна оцена на доказите, значи дека овластеното службено лице по свое самостојно уверување врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на утврдените факти од целокупната постапка одлучува кои факти ќе ги земе како доказани.

IV. НАЧЕЛО НА ДЕЛЕГИРАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ

а) ЗНАЧЕЊЕ НА НАЧЕЛОТО НА ДЕЛЕГИРАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ

Една од најголемите новини во Законот за општа управна постапка која е од исклучително значење за доследна и целосна имплементација на овој закон е начелото на делегирање на надлежностите. Согласно со ова начело 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.

Законот за општа управна постапка треба да овозможи подобро делегирање на надлежноста за донесување управни акти и преземање на управни дејствија во рамки на одреден јавен орган.

Сегашната состојба, каде што речиси сите управни акти се донесуваат на највисоко ниво во јавниот орган (министер, државен секретар, директор, градоначалник итн.) може да се смета за еден од клучните проблеми на управната пракса во Македонија.

Ваквата хиерархиска организација на процесот и дискреција на одлучувањето кај раководното лице на јавниот орган е во спротивност со правилото за добра управна пракса, според коешто овластувањето треба ги имаат оние кои се најблиску до корисникот на административната услуга, т.е. граѓанинот, а кои истовремено имаат знаење и стручност да одлучат согласно со закон.

Најважните негативни последици од ваквата пракса се следните:

- Преоптовареноста на раководните лица во јавните органи со донесување на сите управни акти создава тешкотии кои ја отежнуваат ефикасноста и го намалува квалитетот на управните акти, но го намалуваат и квалитетот на креирањето на политиките на највисокото ниво во јавниот орган („Креирањето на политиките се обезвреднува и управата нуди лош квалитет.“).
- Многу управни акти, донесени во строго централизиран и хиерархиски процес, неизбежно страдаат од недоволно познавање на предметот.
- Дури и ако еден службеник е вклучен во внатрешниот процес на одлучување, во централизиран и хиерархиски систем тој ниту е овластен да го донесе управниот акт ниту пак фигурира како одговорно лице со своето име и потпис. Ова делува деи одговорност кај административните службеници.
- Строго хиерархиски процес на одлучување подразбира тенденција кон политизирање на управните акти, т.е., актите се склони да се засноваат врз политичка погодност наместо врз она што е утврдено во законодавството. Ова исто така предизвикува мешање на политичките и административните обврски и одговорности и го отежнува нивното јасно разграничување.

б) НАЧИН НА ДЕЛЕГИРАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТИТЕ

Законот за општа управна постапка предвидува два вида на надлежности кои треба да бидат делегирани и тоа:

- Надлежност за преземање на управни дејствија и
- Надлежност за донесување на управни акти.

Во членот 13 од Законот за општа управна постапка е регулирано начелото на делегирање на надлежностите за решавање, при што, согласно овој член 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.

Од друга страна во членот 24, во кој се регулира надлежноста за водење на постапката, е пропишано дека во управната постапка, јавниот орган постапува преку овластеното службено лице назначено во согласност со правилата наведени во овој член. Ако не е определено со посебен закон или подзаконски акт,

функционерот кој раководи со јавниот орган, односно раководното лице е должно со актот за внатрешна организација да определи организациона единица надлежна за секој вид на управна работа во негова надлежност. Овластеното службено лице ја води и комплетира постапката, ако со закон поинаку не е определено. Кога се работи за колегијален јавен орган, истиот е должен да овласти еден член на јавниот орган или административен службеник вработен во јавниот орган да ја води постапката. Во тој случај, овластениот член, односно службеник постапува како овластено службено лице и му доставува предлог за управниот акт на колегијалниот јавен орган, во писмена форма, освен ако со посебен закон не е поинаку утврдено.

Членот 13 се однесува на делегирање на надлежноста за донесување на управните акти, а членот 24 се однесува на делегирање на надлежноста за водење на постапката и комплетирање на предметот.

Ова во практика значи дека јавниот орган во рамките на актот за внатрешна организација треба да има утврдено организациска единица која ќе постапува по секој вид на управна работа. При тоа треба да се има во предвид, дека овие организациски единици се најважни за функционирањето на секоја институција, затоа што тоа се организациските единици кои имаат директен и непосреден контакт со граѓаните. Инаку утврдувањето на овие организациски единици и делегирањето на надлежноста за водење на постапката е само усогласување на нормативната состојба во институцијата со реалната состојба во истата. Имено не постои јавен орган во кој функционерите се тие кои ја водат постапката. Напротив, во сите јавни органи административните службеници се тие кои ја водат постапката и кои го комплетираат предметот, а функционерите по правило само ги потпишуваат управните акти. Меѓутоа во пракса, доколку не се усогласат актите за внатрешна организација, и не се утврдат организациски единици за водење на управните постапки имаме незаконито постапување, затоа што речиси и да нема орган во кој функционерите имаат дадено поединечни овластувања за водење на постапките на административните службеници, што пак значи дека тие без овластување преземаат управни дејствија. Со усогласување на актите за внатрешна организација, на економичен и ефикасен начин се овозможува делегирање на надлежностите, при што при промена на функционерот не мора да се даваат нови поединечни овластувања, и да постои период во кој административните службеници би работеле без овластување од новиот функционер.

При тоа непосредната делегација на надлежностите треба да биде извршена со актите за систематизација на работните места, во делот на описите на работните места на вработените. При тоа кога се врши делегација на надлежностите, во рамките на определена организациска единица надлежна за водење на определени управни постапки треба да се имаат во предвид одредбите од :

- Законот за општа управна постапка;
- Законот за административни службеници и
- Уредбата за описот на категориите и нивоата на работните места на административните службеници.

Согласно Законот за општа управна постапка, надлежноста за решавање на управните работи, по правило, се делегира на службени лица во рамките на органот, соодветно на сложеноста на соодветната управна работа.

Законот за административни службеници, во членот 2 пропишува дека административни работи се стручно - административни, нормативно - правни, извршни, статистички, административно - надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа. Како што може да се види, стручно - административните, нормативно - правните, извршните, административно - надзорните, кадровските, материјалните, финансиските и сметководствените работи се директно поврзани со водењето на управните постапки. Ова значи дека административните службеници се тие на кои може да им се делегира надлежноста за водење и за решавање на управни постапки.

За да може пак да се изврши соодветно делегирање на надлежностите согласно сложеноста на работата, треба да се има во предвид Уредбата за описот на категориите и нивоата на работните места на административните службеници. Доколку се анализираат одредбите од оваа Уредба, може да се заклучи дека Категоријата В – стручни административни службеници е таа на која треба да се изврши делегирање на надлежностите. Имено согласно член 11 став 2 од Уредбата, главни работни задачи и обврски за стручниот административен службеник од нивото В се:

- Врши административни работи од надлежност на организационата единица;
- Ги следи и применува прописите од областа во која што работи, вклучувајќи ги меѓународните договори на кои Република Македонија им пристапила или ги ратификувала;
- Учествува во оценувањето на административни службеници во својата институција и на административни службеници во други институции; и
- Врши и други работи утврдени со актот за систематизација на работните места на институцијата.

Како што може да се види, стручните административни службеници се тие кои ги вршат административните работи од надлежност на организацијата.

Притоа, членот 12 став 1 алинеја 1 од Уредбата пропишува дека посебни работни задачи и обврски на стручниот административен службеник од нивото В1 се самостојно вршење најсложени стручно - административни, нормативно - правни, извршни, статистички, административно - надзорни, информатички, кадровски, материјални, финансиски, промотивно - информативни и други работи од административна природа. Ова значи дека решавањето на најсложените управни постапки треба да биде делегирано на службениците од нивото В1 (советници).

Членот 13 став 1 алинеја 1 од Уредбата пак пропишува дека посебни работни задачи и обврски на стручниот административен службеник од нивото В2 се вршење на стручно - административни, нормативно - правни, извршни, статистички, административно - надзорни, информатички, кадровски, материјални, финансиски, промотивно - информативни и други работи од административна природа. Ова значи дека решавањето на редовни управни работи треба да биде делегирано на службениците од нивото В2 (виши соработници).

Членот 14 став 1 алинеја 1 од Уредбата пак пропишува дека посебни работни задачи и обврски на стручниот административен службеник од нивото В3 се вршење на рутински стручно - административни, нормативно - правни, извршни, статистички, административно - надзорни, информатички, кадровски, материјални, финансиски, промотивно - информативни и други работи од административна природа. Ова значи дека решавањето на рутински управни работи, како и преземањето на управни дејствија и комплетирањето на предметите треба да биде делегирано на службениците од нивото В3 (соработници).

На крајот, членот 15 став 1 алинеја 1 од Уредбата пак пропишува дека посебни работни задачи и обврски на стручниот административен службеник од нивото В4 се вршење на наједноставни рутински стручно - административни, нормативно - правни, извршни, статистички, административно - надзорни, информатички, кадровски, материјални, финансиски, промотивно - информативни и други работи од административна природа. Ова значи дека решавањето на наједноставни рутински управни работи (издавање на изводи, потврди, уверенија и други реални акти), како и преземањето на управни дејствија и комплетирањето на предметите треба да биде делегирано на службениците од нивото В4 (помлади соработници).

Ако се земат предвид сите претходно наведени одредби, може да се извлече следниот заклучок:

Надлежностите за водење на управни постапки и донесување на управни акти, треба да бидат делегирани на административни службеници од Категоријата В - стручни административни службеници. Овие службеници се носители на административната работата на секој јавен орган, ги има во скоро сите јавни органи, што значи дека нема никаква пречка да може да се изврши оваа делегација, и тоа на следниот начин:

- Надлежноста за решавање на најсложените управни работи треба да биде делегирана на административните службеници од нивото В1.
- Надлежноста за решавање на редовните управни работи треба да биде делегирана на административните службеници од нивото В2.
- Надлежноста за водење на постапката и комплетирање на предметите, како и надлежноста за решавање на рутински управни работи треба да биде делегирана на административните службеници од нивото В3.
- Надлежноста за водење на постапката и комплетирање на предметите, како и надлежноста за решавање на наједноставни рутински управни работи треба да биде делегирана на административните службеници од нивото В4.

Во врска со самото делегирање на надлежностите, во актите за систематизација, во описот на работните задачи на соодветното работно место треба да стои:

- решава управните работи од областа на _____ и
- ја води и комплетира постапката од областа на _____.

Доколку делегацијата на надлежностите не е извршена со актите за внатрешна организација и систематизација на работни места постои можност со поединечен акт „овластување“ да биде извршена оваа делегација, но само доколку за тоа има основ во посебен закон.

Имено, органите на државната управа можат да го користат Законот за организација и работа на органите на државната управа, а единиците на локална самоуправа, Законот за локална самоуправа. За останатите органи нема основ за поединечна делегација на надлежностите.

ВАЖНО: Немањето на соодветен акт за делегирање на надлежностите (општ или поединечен), значи дека сите дејствија преземени од страна на административните службениците се незаконити.

V. УПРАВНИ ДЕЈСТВИЈА

Законот за општа управна постапка дефинира многу поширок концепт за управно дејство од оној даден во претходниот закон и се применува за четири видови на управни дејства:

- **Управен акт** - најкарактеристичното управно дејствие. Управниот акт е поединечен акт на јавен орган кој е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките. Управниот акт може да биде насловен како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или друго;
- **Управен договор** - новина во Законот. Управниот договор е договор кој јавниот орган го склучува со странката заради вршење на јавни овластувања од надлежност на јавниот орган, кога тоа е утврдено со посебен закон;
- **Друго управно дејство** - кога некој управен орган извршува управни работи преку други едностранни управни дејства коишто не се опфатени во концептот на управниот акт, но се однесуваат на правата на граѓаните, нивните должности и законски интереси, како што се: испорака на информации, предупредувања, известувања, објавување на експертски мислења или претставките на граѓани;
- **Испорака на јавни услуги** – Законот обезбедува правна заштита кога испораката на јавните услуги (како на пример, телекомуникациски услуги, снабдување со електрична енергија или вода) ги попречува правата на граѓаните или нивниот законски интерес. Приватизацијата на испораката на јавните услуги не смее да ја намали правната заштита на корисниците на услугите (граѓаните).

а) ФОРМА НА УПРАВЕН АКТ

Овластеното лице **ЗАДОЛЖИТЕЛНО** го издава управниот акт во формата во која ја бара странката освен ако со закон не е пропишана или исклучена одредена форма.

Формата на управниот акт може да биде:

- Писмена,
- Електронска,
- и друга.

Во случај на итност и преземање на итни мерки, овластеното лице може да издаде и устен управен акт, кој во рок од 8 дена од издавањето треба да го достави на странката во писмена форма.

б) ЗАДОЛЖИТЕЛНИ ЕЛЕМЕНТИ НА УПРАВНИОТ АКТ

ОВЛАСТЕНОТО ЛИЦЕ Е ДОЛЖНО да внимава управниот акт што го издава да ги има овие елементи:

- Вовед,
- Диспозитив,
- Образложение,
- Правна поука,
- Потпис од овластеното службено лице, и
- Печат на јавниот орган.

в) ВОВЕД

Воведот треба да содржи: назив на јавниот орган што го донесува актот, пропис за надлежноста на тој орган, име на странката и на нејзиниот законски застапник или полномошник, ако го има и кратко означување на предметот на постапката. Притоа, се наведува материјалниот пропис од кој произлегува надлежноста за донесување на конкретниот управен акт, а не член од Законот за општа управна постапка или член од друг општ закон.

г) ДИСПОЗИТИВ

Со диспозитивот се одлучува за предметот на постапката во целост и за сите барања на странките за кои во текот на постапката не е решено посебно. Диспозитивот мора да биде краток и определен, а кога е потребно може да се подели и на повеќе точки. Со диспозитивот може да се одлучи и за трошоците на постапката, ако ги имало, определувајќи го нивниот износ и кој е должен да ги плати, на кого и во кој рок. Ако во диспозитивот не се одлучува за трошоците, ќе се наведе дека за нив ќе се донесе посебен управен акт. Ако со управниот акт се налага извршување на некакво дејствие, во диспозитивот ќе се определи и рокот во кој треба да се изврши тоа дејствие. Кога е пропишано дека жалбата не го одлага извршувањето на управниот акт, тоа мора да биде наведено во диспозитивот.

д) ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

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

ѓ) ПРАВНА ПОУКА

Со правната поука странката се известува за редовниот правен лек што може да го користи против управниот акт. Во поуката се наведува до кого треба да се поднесе правниот лек, во каква форма и кој е рокот за поднесување. Кога во управниот акт е дадена неправилна правна поука, странката може да постапи во согласност со применливите прописи или во согласност со поуката и нема да трпи негативни последици. Кога управниот акт не содржи правна поука или поуката не е целосна, засегнатата странка може да постапи во согласност со применливите прописи или во рок од 30 дена од датумот на известувањето за управниот акт може да побара од јавниот орган што го донел да го промени својот управен акт. Називот на правната поука не е важен, туку е важна содржината, односно да ги има сите податоци за странката да обезбеди правна заштита.

е) ПОТПИС ОД ОВЛАСТЕНО ЛИЦЕ И ПЕЧАТ

Управниот акт го потпишува овластено службено лице. По исклучок, во случај на типски управни акти потписот може да биде потпишан со факсимил или да биде отпечатен. Со оглед дека потписот е задолжителен елемент на управниот акт, на истиот треба да стои само потписот на овластеното лице за донесување на управниот акт, а не и на сите лица кои учествувале во постапката. Еден примерок од ваков управен акт со сите учесници во постапката може да остане во списите на предметот.

ж) ДОПОЛНИТЕЛНИ ЕЛЕМЕНТИ НА УПРАВНИОТ АКТ

Овластеното лице, во зависност од карактерот на управниот акт, треба да внимава дали истиот треба да содржи дополнителни елементи како на пример:

- Временски рок за спроведување на управниот акт,
- Услов за спроведување на управниот акт,
- Налог што треба странката да изврши или да престане да врши или да се воздржи од вршење.

з) УПРАВЕН АКТ БЕЗ ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Овластеното лице може да донесе управен акт и без образложение доколку се исполнети следниве три услови кумулативно:

- Со управниот акт целосно се уважува барањето;
- Управниот акт не влијае врз правата или правните интереси на трето лице и
- Управниот акт не е на штета на јавниот интерес доколку со закон е така утврдено,

с) УПРАВЕН АКТ СО ПРЕТХОДНА СОГЛАСНОСТ ОД ДРУГ ЈАВЕН ОРГАН

ОВЛАСТЕНОТО ЛИЦЕ Е ДОЛЖНО пред донесувањето ДА ПРИБАВИ ПРЕТХОДНА СОГЛАСНОСТ, потврда, одобрение или мислење од друг јавен орган кога тоа е определено со закон.

ОВЛАСТЕНОТО ЛИЦЕ Е ДОЛЖНО ДА ГО ЧЕКА ЈАВНИОТ ОРГАН да даде претходна согласност, потврда, одобрение или мислење во рок од 15 дена од поднесување на барањето од страна на овластеното лице. Доколку јавниот орган не даде претходна согласност, потврда, одобрение или мислење, ОВЛАСТЕНОТО ЛИЦЕ Е ДОЛЖНО ДА ГО ДОНЕСЕ АКТОТ и во него задолжително да наведе дали јавниот орган дал претходна согласност, потврда, одобрение или мислење или не.

и) ЗАЕДНИЧКИ УПРАВЕН АКТ

Кога во согласност со закон два или повеќе јавни органи одлучуваат во истата управна постапка, секој од нив одлучува за прашањата од својата надлежност и притоа јавните органи се договараат кој од нив ќе го издаде заедничкиот управен акт. Ако не можат да постигнат договор, заедничкиот управен акт го издава овластеното лице во јавниот орган кој прв го примил барањето од странката.

ј) РОК ЗА ИЗДАВАЊЕ НА УПРАВНИОТ АКТ

ОВЛАСТЕНОТО ЛИЦЕ Е ДОЛЖНО ДА ИЗДАДЕ УПРАВЕН АКТ НАЈДОЦНА ВО РОК ОД 30 ДЕНА од денот на доставување на барањето на странката или отпочнување на управната постапка по службена должност. Доколку поради сложеноста на управната работа, на овластеното лице му е потребен подолг временски рок за решавање на управната работа, тогаш во рамките на првичниот рок од 30 дена ќе ја извести странката дека ЌЕ ГО ПРОДОЛЖИ РОКОТ ЗА ИЗДАВАЊЕ НА УПРАВНИОТ АКТ ЗА ДОПОЛНИТЕЛНИ 30 ДЕНА и ЗАДОЛЖИТЕЛНО ЌЕ ГИ НАВЕДЕ ПРИЧИНИТЕ ЗА ПРОДОЛЖУВАЊЕ НА РОКОТ.

Управните акти започнуваат да имаат правни последици со доставување на актот на странката или согласно рокот и датумот изрично утврдени во диспозитивот на управниот акт и важат се до укинување или поништување на управниот акт.

к) ПРЕТХОДНО ПРАШАЊЕ

Доколку при водењето на управната постапка ОВЛАСТЕНОТО ЛИЦЕ наиде на независно правно прашање кое е релевантно за исходот на постапката, а за решавањето на тоа прашање е надлежен друг јавен орган или надлежен суд, ДОЛЖНО Е ДА ЈА ЗАПРЕ ПОСТАПКАТА до решавање на претходното правно прашање и за тоа да ја извести странката.

ОВЛАСТЕНОТО Е ДОЛЖНО ДА ВНИМАВА КОЈ ТРЕБА ДА ЈА ЗАПОЧНЕ ПОСТАПКАТА за решавање на претходното правно прашање. Доколку треба странката, во тој случај овластеното службено лице во известувањето за запирање на постапката ќе ја извести странката дека таа треба да започне постапка за решавање на претходното правно прашање.

Кога постапката по претходното прашање се поведува по службена должност од страна на друг јавен орган, овластеното службено лице Е ДОЛЖНО да бара решавање на претходното прашање од страна на другиот јавен орган.

л) ИСПРАВКА НА ТЕХНИЧКА ГРЕШКА ВО УПРАВЕН АКТ

Јавниот орган што го издал управниот акт може во секое време да ги исправи техничките грешки и други очигледни неточности во управниот акт или во неговите заверени преписи. За исправка на техничка грешка јавниот орган носи посебен управен акт кој има правно дејство од денот од кој има правно дејство актот на кој се врши исправката.

Забелешката за исправката се запишува во оригиналот на управниот акт и ако е можно, во сите заверени преписи што им се доставени на странките. Забелешката ја потпишува службеното лице кое го издало управниот акт за исправката.

љ) УПРАВЕН ДОГОВОР И НЕГОВА ПРИМЕНЛИВОСТ

Заради вршење на јавна служба од надлежност на јавниот орган, кога тоа е пропишано со посебен закон, јавниот орган може со странката да склучи управен договор доколку склучувањето на таквиот договор е во

јавен интерес и со него не се ограничуваат правата на трети лица. *Пример за управни договори се: договорите за концесија, договорите за јавни набавки, договорите за закуп на државно земјиште и сл.*

м) ПОНИШТУВАЊЕ НА УПРАВНИОТ ДОГОВОР

Управниот договор склучен помеѓу јавниот орган и странката се поништува:

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

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

н) ИЗМЕНА И РАСКИНУВАЊЕ НА УПРАВНИОТ ДОГОВОР ЗАРАДИ ПРОМЕНИ ОКОЛНОСТИ

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

њ) ЕДНОСТРАНО РАСКИНУВАЊЕ НА УПРАВНИОТ ДОГОВОР

Ако странката не ги исполнува обврските од управниот договор, јавниот орган еднострано ќе го раскине договорот. Јавниот орган еднострано ќе го раскине управниот договор и кога е тоа потребно заради отстранување на непосредна опасност за животот и здравјето на луѓето или имотот доколку таа опасност не би можела да се отстрани на друг начин. Во ваков случај управниот договор се раскинува со управен акт во кој мора да бидат наведени и образложени причините за раскинување на управниот договор.

о) РЕАЛНИ АКТИ

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. *Примери за реален акт се: јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија.*

п) УСЛУГИ ОД ОПШТ ИНТЕРЕС

Услугите од општ интерес се 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.