



Република Северна Македонија

**Министерство за информатичко  
општество и администрација**

**АНАЛИЗА НА ПРВИЧНАТА ПРИМЕНАТА НА  
ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА**

**I. ВОВЕД**

Законот за општата управна постапка (во понатамошниот текст: ЗОУП) е донесен од страна на Собранието на Република Македонија на 23.07.2015 година и влезе во сила осмиот ден од денот на неговото донесување. За дел на одредбите беше предвидена одложена примена во период од шест месеци, односно една година<sup>1</sup>, така што може да се рече дека ЗОУП се применува од 31.07.2016 година.

Потребата од преземање на конкретни чекори во однос на примената на ЗОУП се детектирани во Извештајот за напредок на Република Македонија од Европската Комисија од април 2018 година, каде се наведува дека: “државата треба особено да обезбеди обемна обука за администрациите на централната и локалната власт и да се подигне јавната свест за да се обезбеди спроведување на Законот за општа управна постапка.” Но во Извештајот е детектиран и недостаток во примената на ЗОУП: “тој (ЗОУП) системски не се употребува од администрацијата, иако беа направени значителни напори за усогласување на 169 посебни закони со овој закон. Министерството за информатичко општество и администрација досега не обезбедило системска обука или организирани кампањи за подигање на јавната свест за информирање на луѓето за нивните права и обврски.” Овој недостаток беше нотирани и од страна на СИГМА која помогна во изготвувањето на ЗОУП преку обезбедување на експертска помош и споделување на искуства за решенијата, претставени во новиот ЗОУП. Според СИГМА, застојот во имплементацијата на ЗОУП се должи на постојаниот предизборен период и пролонгираниот период за формирање на влада по изборите во декември 2016 година, кој го парализираше планирањето и развојот на политиките, ја запре имплементацијата на новите закони кои ги регулираат областите на јавни услуги и управување со човечките ресурси и правилното спроведување на ЗОУП, и притоа имаше значително влијание врз буџетскиот календар.

МИОА во втората половина на 2017 година, во сеопфатен процес преку вклучување на сите активни чинители во областа на јавната администрација, изготви Стратегијата за реформа на јавната администрација (2018-2022) со Акциски план. Во Стратегијата, беше детектирано дека досегашната имплементација на ЗОУП во однос на заштитата на правата на граѓаните во управна постапка покажа

---

<sup>1</sup> Член 141 од Законот за општата управна постапка (СВРМ бр.145/2015 од 23.07.2015 година) “Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе отпочне да се применува една година од денот на влегување во сила, освен одредбите од член 17 став (2), член 29 ставови (1) и (2), член 37, член 38, член 40 став (7), член 41 став (3), член 46 став (3), член 57 ставови (1) и (3), член 78, член 85 и член 107 кои ќе отпочнат да се применуваат шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.”

потешкотии при практичната примена. Заради техничка неподготвеност на институциите, задолжителната електронска форма на комуникација меѓу јавните органи сеуште не се спроведува. Крајниот рок за донесување на решение по поднесено барање на странката во првостепената постапка, односно по службена должност, често се пролонгира. ЗОУП предвидува обврска за органот до кого е доставено барањето, да ги обезбедува и изведува потребните докази за решавање на предметот по службена должност, што гледано од пракса не се применува во целост кај сите органи и се уште странките најчесто сами ги прибавуваат сите потребни документи/докази. Стратегијата исто така детектира дека во постапка по поведен управен спор постои сериозен проблемот на доставување на списите од предметот што доведува до одолговлекување на постапките. Следствено, во Акцискиот план на Стратегијата се предвидува сет на мерки за унапредување на примената на ЗОУП. Имено, во рамки на Пприоритетната област 3 *Одговорност, отчетност и транспарентност* предвидена е посебна цел *Подобрена ефикасност на правните постапки и доследна примена на ЗОУП*. За исполнување на оваа посебна цел се предвидени три мерки и тоа:

- Унапредување на примената на ЗОУП;
- Подобрување на системот на одлучување во управна постапка; и
- Подобрување на капацитетите за водење на управни постапки.

Секоја од трите мерки содржи сет на 12 активности за исполнување на посебната цел. Во контекст на унапредувањето на примената на ЗОУП, како прва активност е утврдена спроведување на *Анализа за досегашната примена на ЗОУП и воспоставување на Точка за информирање во МИОА за обезбедување на практични совети за јавните органи за примена на ЗОУП*, како и подобрување на капацитетите за водење на управни постапки – обуки на сите нивоа во администрацијата за спроведување на ЗОУП како од гледна точка на администрацијата така и од корисниците на услуги односно учесници во административните постапки.

Оттука, во рамки на поддршката од страна на СИГМА<sup>2</sup>, во март 2018 година се иницираше формирање на тим од административни службеници, вработени во МИОА кој ќе има консултативна и советодавна улога во однос на овластените лица или раководителите на одделенијата или секторите за управни постапки во јавните органи како и на второстепените комисији кои постапуваат во управна постапка како и прекршочна постапка. Овој тим е предвидено да биде составот на идната Точка за информирање во МИОА со тенденција организациски да прерасне во Одделение за поддршка на примената на ЗОУП.

## **II. ПРВИЧНА ПРИМЕНА НА ЗОУП 2016 - 2018 ГОДИНА**

### **МЕТОДОЛОГИЈА**

Основниот метод којшто се користеше при подготовката на оваа анализа е методот на анализа и синтеза. Овој пристап се наметна поради потребата од увид на степенот на примена на ЗОУП. При подготовка на анализата, консултантот и тимот од МИОА<sup>3</sup> извршија селекција на инструментите на

<sup>2</sup> Од страна на СИГМА беше обезбедена помош преку ангажирање на консултант специјализиран во областа на управна постапка и управните спорови.

<sup>3</sup> Жарко Хаџи Зафиров, консултант и Анета Ивановска, Ана Чубриновска, Медина Хоџа и Билјана Николовска Жагар - вработени во МИОА.

истражување и утврдија дека најцелисходни би биле: прашалник и интервјуа со административни службеници кои се овластени лица за одлучување во управна постапка. При подготовка на прашалниците беа селектирани прашања поврзани исклучиво со новините кои беа претставени со ЗОУП. Притоа, беа изготвени два прашалници, од кои едниот наменет за овластените лица кои водат управна постапка во јавните органи и содржеше 15 прашања додека вториот прашалник беше наменет за второстепените комисији и истиот содржеше 7 прашања (Прилог 2- Прашалници за јавните органи и второстепените комисији). Прашалниците беа конципирани врз основа на новините кои ги вовеле ЗОУП, и тоа со формулации во однос на конкретна примена на истите. Прашалниците беа внесени во електронска апликација преку која им беше овозможено на јавните органи и второстепените комисији електронски да ги пополнат, а одговорите се генерираа во серверот на МИОА. Едновременно, беше подготвена и листа на јавни органи кои имаат најголем број на управни постапки и кои донесуваат најголем број на управни акти во рамки на јавната администрација како и на второстепени комисији кои одлучуваат по жалба против управните акти на јавните органи. (Прилог 1 - Листата на јавни органи и второстепени органи). Согласно Листата беше изготвена и временска рамка за воспоставување на комуникација преку одржување на посебни средби со претставниците на јавните органи и второстепените комисији. Со цел да се оствари службена и ефективна комуникација, МИОА достави допис до сите институции од листата со барање да назначат лице за контакт со релевантно искуство во примена на ЗОУП.

По завршените подготовки за спроведување на прашалникот се одржаа средби односно интервјуа со сите назначени лица на кои истите беа информирани за целта и идните чекори во спроведување на оваа активност.

Прашалниците за јавните органи и второстепените комисији во електронска форма беа доставени преку линк во периодот 05-15.06.2018 година. На прашалникот за јавните органи односно органите кои постапуваат во прв степен одговорија 131 овластено лице додека на прашалникот кој се однесуваше на второстепените органи односно комисији одговорија 37 овластени лица.

Оваа анализа дава сумираен, но и споредбен приказ на ниво на одговори прави споредба на одговорите за исти или слични прашања дадени од првостепените и второстепените органи.

## **АНАЛИЗА НА ПРВИЧНАТА ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА ОПШТАТА УПРАВНА ПОСТАПКА**

Тргувајќи од фактот дека ЗОУП како и другите процесни закони се заснова на правни начела согласно кои треба да се започне, води и одлучува во управната постапка, беше неопходно најпрво да се анализира примената на начелата на кои истиот се заснова.

Начелото на законитост<sup>4</sup> претрпе суштински измени во самата доктрина. ЗОУП ги задолжува јавните органи да се грижат за правната сигурност, преку воспоставување на управна пракса во управни работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба.

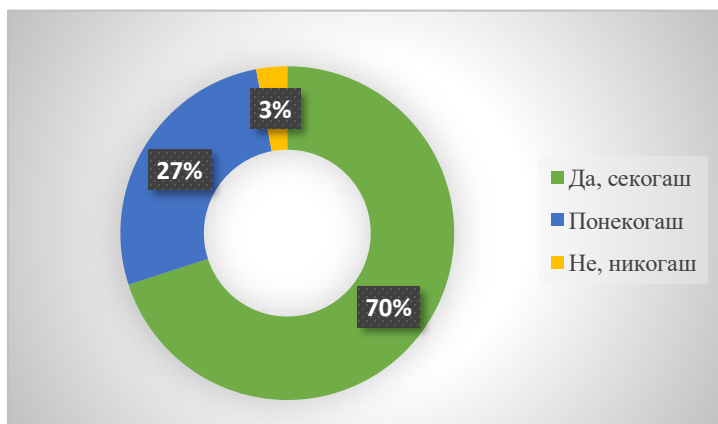
По одржаните средби на кои имаше интервјуа со овластените лица во селектираните институции, се дојде до заклучок дека во најголемите институции се овластени лица за водење на управна постапка

<sup>4</sup> Член 5 "Начело на законитост" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ" број 145/2015 од 23.07.2015 година)

освен во Министерството за земјоделие, шумарство и водостопанство каде не е овластено ниту едно лице. Од друга страна, во Министерството за внатрешни работи постои посебно тело за координација на секторите во кои се води управна постапка. Во дел од институциите како на пример Министерството за транспорт и врски, раководителите на секторите или одделенија ги потпишуваат управните акти во отсуство на овластените лица. Во Министерството за животна средина управните акти ги потпишува министерот кој сеуште нема овластено лица за водење на управна постапка, што согласно ЗОУП не е дозволиво. Дел од институциите веднаш по донесувањето на ЗОУП во своите акти за внатрешна организација предвиделе организационен облик за водење на управна постапка, (одделение или сектор) и согласно на тоа во актот за систематизација предвиделе и работни места за водење на управната постапка. За време на одржувањето на интервјуата беа покренати и практични прашања во однос на претходната пракса со примена на претходниот ЗОУП и праксата која треба да се креира со примена на новиот ЗОУП.

Оттука, на прашањето дали јавните органи при донесувањето на управните акти при одлучувањето користат претходно утврдена управна пракса 70% дадоа потврден одговор, додека 3% се изјаснија дека не ја користат воопшто претходната управна пракса (Види Графикон 1).

Графикон 1

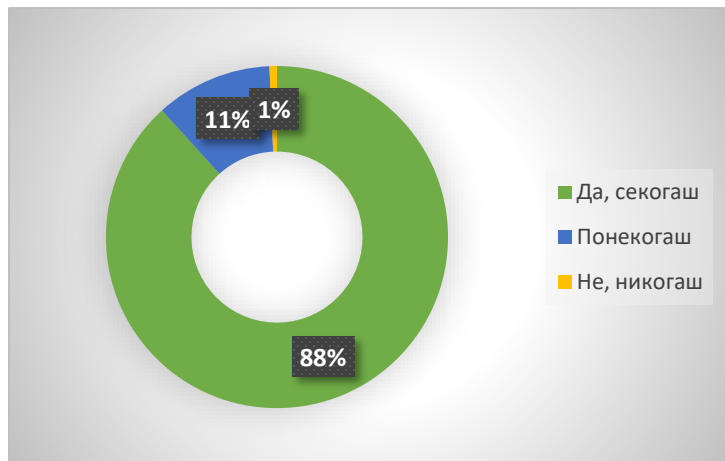


Евидентно е дека задолжението кое го предвидува начелото на законитост во ЗОУП е во примена, но не поради фактот што ЗОУП го предвидува тоа како должноста на јавните органи, туку пред се дека заради фактот дека административниот систем постои повеќе од 75 години и истиот во своите рамки има изградено управна пракса како неопходност за обезбедување на правна сигурност и предвидливост.

ЗОУП во одредбата за начелото на сослушување на странки<sup>5</sup> предвидува обврска за јавниот орган при издавањето на управниот акт задолжително да овозможи на странката односно странките да се произнесат за фактите и околностите што се од важност за решавање на управната работа. Во однос на оваа обврска, 88% од јавните органи се произнесоа дека секогаш им овозможуваат на странките да се произнесат за фактите и околностите додека само 1% не го спроведуваат во пракса задолжението од ова начело. (Види Графикон 2)

<sup>5</sup> Член 11 "Начело на сослушување на странките" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ" број 145/2015 од 23.07.2015 година)

Графикон 2



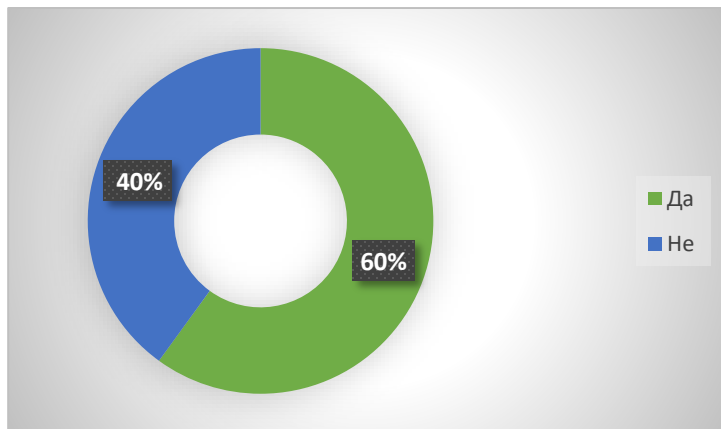
Имајќи предвид дека член 11 став 1 на ЗОУП предвидува обврска за овозможување на странките да се произнесат, а во ставот 2 е утврден исклучок дека јавниот орган може и да не ги повика странките на произнесување ако е тоа уредено со посебен закон, може да се заклучи дека членот 11 од ЗОУП е скоро целосно во примена. Во поткрепа на овој заклучок е и фактот што само 1% од испитаниците никогаш не ги повикуваат странките на произнесување туку и 11% понекогаш им ја даваат таа можност на странките во

управната постапка.

Една од клучните новини воведени со ЗОУП беше воведувањето на т.н. овластено лице за водење на управната постапка<sup>6</sup>. Со оваа новина се напушта правната традиција раководното лице во јавниот (управниот) орган, (министер, директор, градоначалник и сл.) да одлучува во управната постапка. Оттука, согласно ЗОУП надлежноста за водење и комплетирање на постапката е пренесана на овластено лице за водење на управна постапка или на раководителите на организационите форми (сектор/одделение) за водење на управната постапка. Воведувањето на работни места за водење на управна постапка пред се треба да се спроведе преку утврдување на описи на работни места за одлучување во управна постапка во актот за систематизација на работните места и преку евентуално формирање на организациони облици (сектор/одделение) во актот за внатрешна организација на јавниот орган. Но како што и погоре беше наведено во разговорите со претставниците на јавните органи кај кои беа спроведени прашалниците, ова прашање е многу комплексно како од традиционален така и од доктринарен аспект. Овој факт беше потврден и од страна на јавните органи, кои во однос на прашањето дали во нивните интерни акти имаат предвидено организационен облик за водење на управна постапка, при што 60% одговорија дека немаат додека 40% одговорија дека во нивниот акт за внатрешна организација е предвиден организационен облик за водење на управна постапка. (Види Графикон 3)

<sup>6</sup> Член 24 "Надлежност за водење на постапката" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ“ број 145/2015 од 23.07.2015 година)

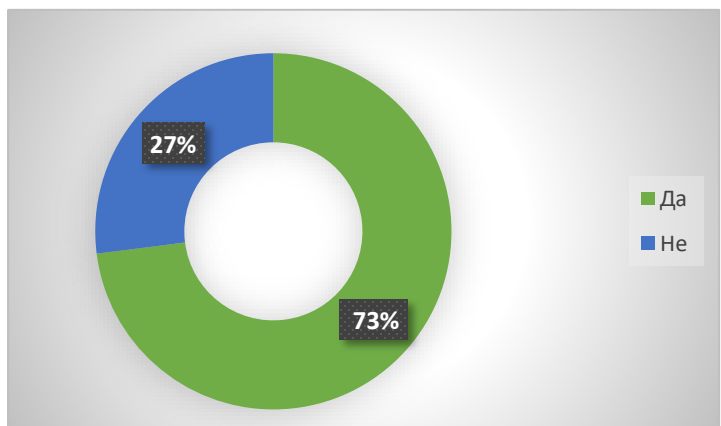
**Графикон 3**



Тргувајќи од фактот дека на Листата на јавни органи од Прилог 1 на оваа анализа, беа јавни органи кои имаат голем број на вработени како и широк опсег на надлежности во кои секојдневно се донесуваат десетици управни акти, немањето на одделение или сектор за водење на управна постапка во актот за внатрешна организација претставува сериозен проблем во однос на примената на ЗОУП. Овој недостаток дополнително се потврдува во негативен контекст и со фактот дека во

јавните органи на прашањето дали имаат овластено лице за водење на управна постапка од страна на функционерот на јавниот орган негативно одговориле 27%. Оваа ситуација во пракса значи дека скоро една третина од донесените управни акти од страна на испитаните јавни органи се донесени од ненадлежно лице согласно ЗОУП. (Види Графикон 4)

**Графикон 4**



ЗОУП исто така предвиде и новина во делот комуникацијата меѓу јавните органи која од 01.02.2016 година мораше задолжително да се води во електронска форма.<sup>7</sup> Но видно од разговорите со претставниците на јавните органи, како и дадените одговори на јавните органи, очигледно е дека само 1% од јавните органи, комуникацијата со останатите јавни органи ја водат исклучиво во електронска форма, додека исклучиво во писмена форма ја водат 21% од јавните органи. (Види Графикон 5)

<sup>7</sup> Член 37 "Општи правила" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ" број 145/2015 од 23.07.2015 година)

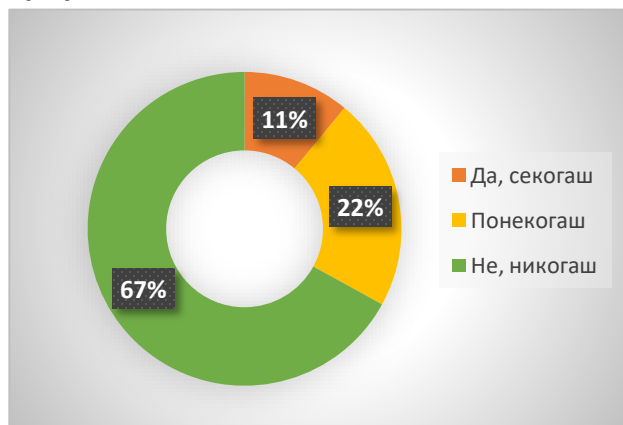
Графикон 5



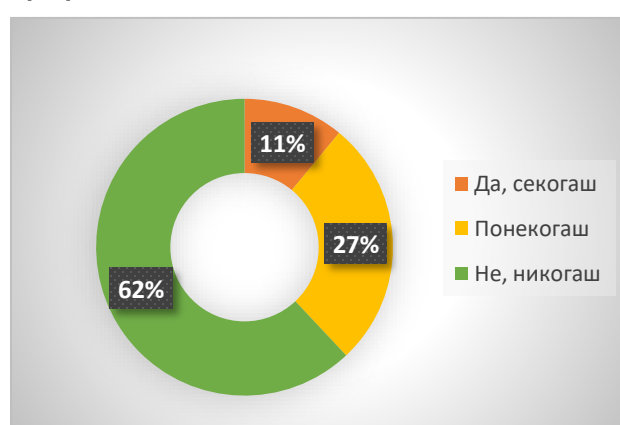
Овој факт се потврдува и со одговорите на второстепените органи. 11% од второстепените жалбата до првостепениот орган ја испраќаат на испитување, по електронски пат само во 11% додека 67% ја испраќаат само во писмена форма (Види Графикон 6). Во скоро ист размер се спроведува и доставувањето на одлуката на второстепените органи до првостепените органи, односно во исклучиво електронска форма се доставува како и во претходниот случај во само 11% додека само во

писмена форма се доставува во малку помал процент од претходниот т.е. 62%. (Види Графикон 7). И во двата случаи високиот степен на непочитувањето на обврската за водење на комуникација со другите јавни органи во електронска форма претставува сериозен проблем во примената на ЗОУП.

Графикон 6



Графикон 7

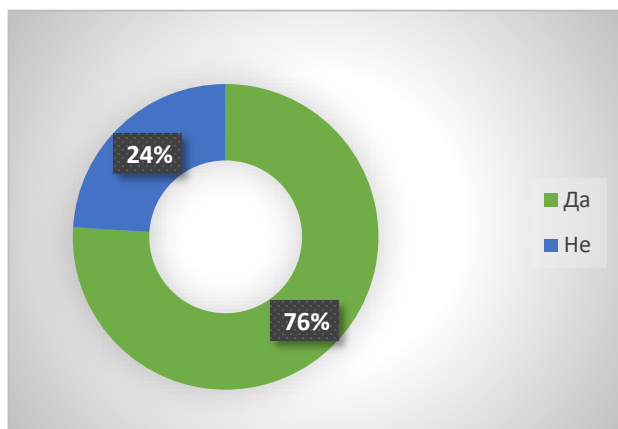


Во однос на евиденцијата на комуникацијата на јавните органи со странките, ЗОУП предвиде посебна форма со која ќе се извести странката кои докази и податоци е должна самата да ги обезбеди, а кои јавниот орган ќе ги обезбеди по службена должност.<sup>8</sup> Покрај овој образец, ЗОУП предвидува и обврска

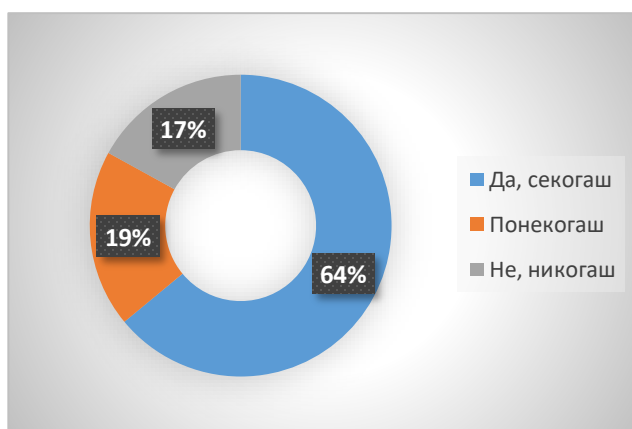
<sup>8</sup> Член 52 "Почеток на постапката" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ" број 145/2015 од 23.07.2015 година)

на јавните органи да издаваат потврда за прием на поднесок<sup>9</sup> во која мора да бидат наведени времето на поднесување, предметот на барањето на странката, листа или список на приложени документи и рок во кој ќе биде постапено и одлучено со управен акт. Овие новини на ЗОУП всушност претставуваат основи за правна сигурност и предвидливост за странките но и за јавните органи поради можноста за водење на детална евиденција кои се документи се должни самите да ги обезбедат, а кои се должни странките да ги достават како и кога е поднесено барањето со кое е започната управната постапка и кои се поднесоци, докази и документи се наоѓаат во списите на управните предмети.

Графикон 8



Графикон 9



76% од јавните органи согласно добиените одговори, имаат изготвено и усвоено образец согласно кој ја известуваат странката кои докази таа треба да ги обезбеди, а кои ќе бидат обезбедени по службена должност. Овој висок процент е добар показател за тоа дека јавните органи го имаат прифатено духот на ЗОУП односно дека се сервисно ориентирани, но сепак остатокот од 24% не треба да биде занемарен бидејќи станува збор за една четвртина од јавните органи кои водат најголем број на управни постапки во Република Македонија. Ист случај е и со давањето на потврда за прием на барање со список на прилози кои се доставени со барањето, односно 64% од јавните органи издаваат потврда секогаш, 19% понекогаш и 17% никогаш не издаваат потврда. Ова значи дека во 34% од случаите јавните органи може да не издадат потврда што е сепак многу висок процент односно една третина.

Со усвојувањето на ЗОУП, се зголеми и листата на управни дејствија, која не опфаќа само акти туку и дејствија и други управни акти кои ги преземаат и донесуваат јавните органи. Спротивно на овој тренд, се предвиде укнување на еден од најчесто применуваните процедурални управни акти, согласно претходниот ЗОУП – заклучок. Имено, ЗОУП предвидува јавните органи да носат управни акти насловени како: решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други<sup>10</sup>, но не и заклучок. Но сепак како што беше наведено од страна на некои јавни органи, заклучокот е сеуште присутен во практичната примена на ЗОУП иако тој не го предвидува. 40% од јавните органи носат заклучок за прекин или запирање на управната постапка (Види Графикон 10), додека решение

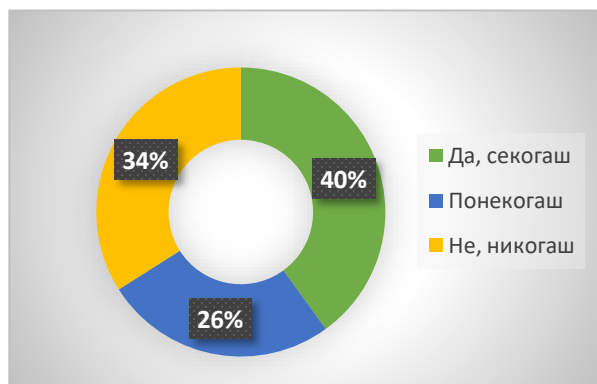
<sup>9</sup> Член 41 “Евидентирање на приемот на поднесоците” од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ“ број 145/2015 од 23.07.2015 година)

<sup>10</sup> Член 4 “Поимник” од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ“ број 145/2015 од 23.07.2015 година)

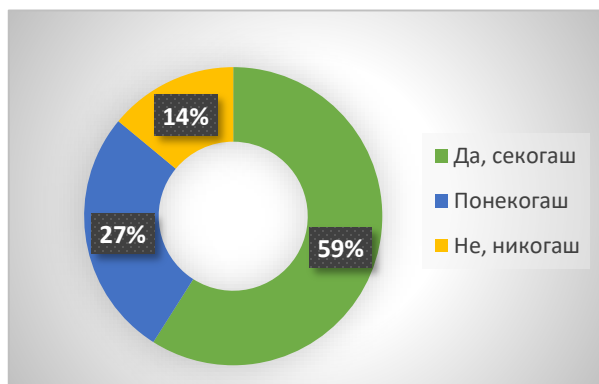


како управен акт за запирање односно прекин на постапка носат 50% од јавните органи. (Види графикон 11).

**Графикон 10**



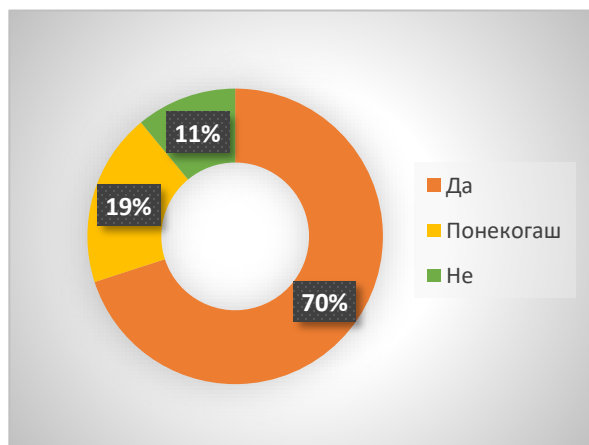
**Графикон 11**



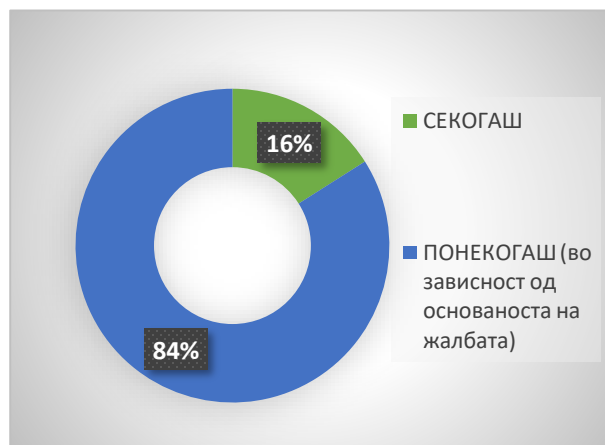
Овој факт е исто така потврден и од страна на второстепените органи кои во уште повисок процент - 70 % одговорија дека постапуваат по жалби изјавени против заклучоци донесени во управна постапка од страна на првостепените органи. (Види Графикон 12)

Но не само екстремно високиот процентот на носење на заклучокот како управен акт е значаен, бидејќи треба да се земе предвид и дека 26% од јавните органи од графикон 11 и 27% од Графикон 12 изјавиле дека понекогаш носат заклучоци односно сметаат дека е тоа потребно во управната постапка. Праксата на второстепените органи укажува на тоа дека и кај нив управниот акт - заклучок се смета дека е во правен промет. Имено, на прашањето колку често донесувате одлука со која го поништуваат заклучокот на првостепениот орган, 16% од второстепените органи одговориле дека секогаш го поништуваат, додека во зависност од основаноста на жалбата одговориле 84%. (Види Графикон 13) Овој факт е фрапантен од причина што не само што првостепените органи не постапуваат согласно ЗОУП туку и второстепените органи следејќи ја веќе воспоставената пракса постапуваат по жалби против управен акт кој не постои во правниот промет.

**Графикон 12**

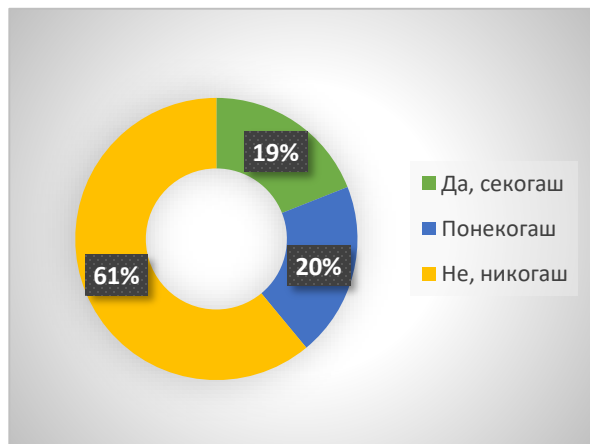


**Графикон 13**



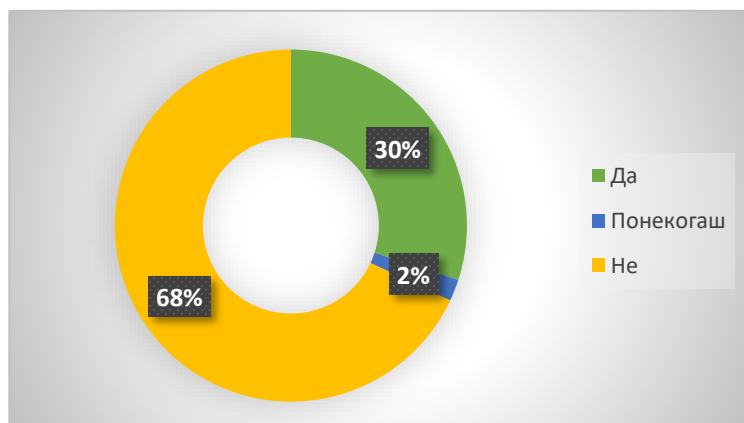
На непочитувањето на процесните одредби на ЗОУП укажуваат и одговорите на јавните органи кои на прашањето дали ја запираат управната постапка со записник за спроведување на постапката 19% одговориле секогаш и 21% понекогаш<sup>11</sup>. (Види Графикон 13)

**Графикон 14**



ЗОУП во делот на правниот лек жалба, предвидува рокот за изјавување на жалба да не може да биде пократок од 15 дена<sup>12</sup> што во корелација со членот 2 обезбедува правната сигурност да не може да се намали, Имено, со посебен закон рокот за жалба може да биде зголемен односно да изнесува повеќе од 15 дена. Во однос на оваа одредба, јавните органи на прашањето дали во правната поука за жалба предвидуваат рок за жалба пократок од 15 дена, одговорија изненадувачки негативно во однос на одредбите на ЗОУП.

**Графикон 15**



Ова е видно од фактот дека 30% потврдиле дека предвидуваат пократок рок од 15 дена, 2% дека понекогаш предвидуваат и 68% дека секогаш предвидуваат рок од 15 дена за изјавување на жалба против управниот акт. (Види Графикон 15) Ваквото постапување на јавните органи е потврдено и од страна на второстепените органи кои на прашањето дали при постапувањето по жалби во решенијата сретнуваат

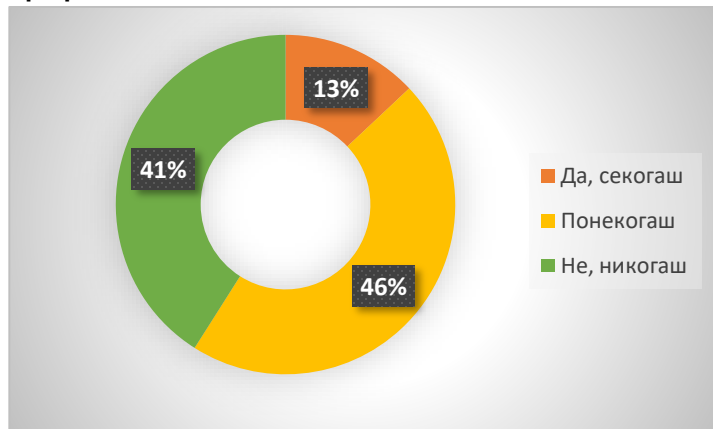
правна поука за правото на жалба во кој е утврден рок пократок од 15 дена, 13% од второстепените органи одговориле дека секогаш сретнуваат додека 46% понекогаш. (Види Графикон 16)

Овој процент од скоро 60% е многу висок, од што може да се добие впечаток дека ЗОУП во делот на жалбената постапка е во многу мала примена.

<sup>11</sup> Член 54 "Правни последици од откажувањето" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ" број 145/2015 од 23.07.2015 година)

<sup>12</sup> Член 106 "Рок за изјавување на жалба и откажување од жалбата" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ" број 145/2015 од 23.07.2015 година)

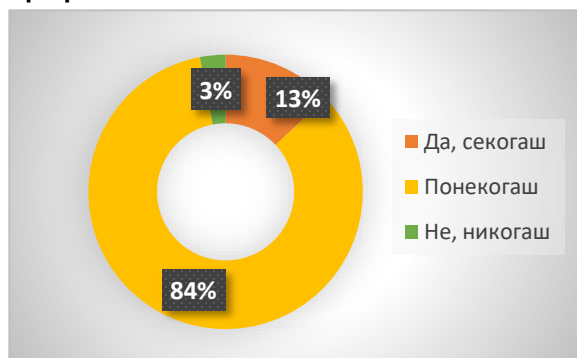
Графикон 16



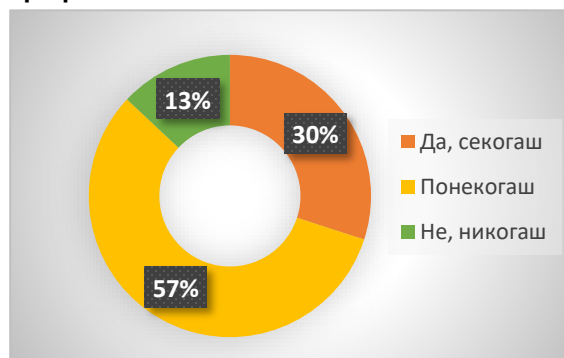
Со цел да се обезбеди поголема ефикасност и експедитивност во второстепената постапка, ЗОУП предвидува и новина жалбата да се поднесува директно до второстепениот орган<sup>13</sup> кој потоа комуницира со првостепениот орган по електронски пат и притоа му ја испраќа жалбата. Првостепениот орган треба да утврди дали жалбата е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице и доколку не е заедно

со списите да ја достави до второстепениот орган. Доколку првостепениот орган утврди дека жалбата е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице истата ќе ја отфрли со решение и за тоа треба да го извести второстепениот орган. Но во пракса странките продолжуваат да поднесуваат жалби преку првостепените органи кои се првиот филтер. Во однос на поднесување на жалбата директно до второстепениот орган, второстепените органи одговориле дека 13% од странките ја доставуваат жалбата директно до нив, 84% одговориле понекогаш, а само 3% никогаш. (Види Графикон 17) Во однос на тоа дали првостепените органи ги известуваат второстепените органи дека по испраќањето на жалбата истата ја отфрлиле 30% од второстепените органи одговориле дека секогаш се известени, 57% понекогаш, а 13% никогаш не се известени. (Види Графикон 18)

Графикон 17



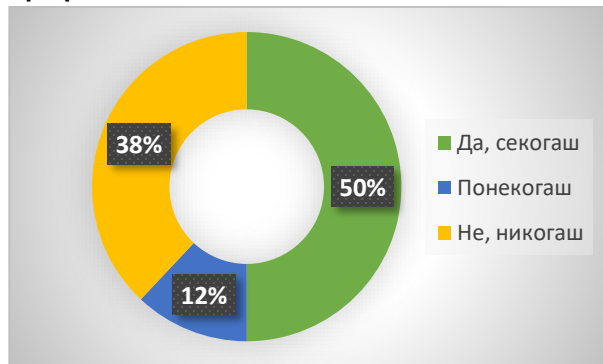
Графикон 18



Во однос на обврската да го извести второстепениот орган дека жалбата била доставена директно до него како првостепен орган, 50% од јавните органи одговорија дека секогаш го известуваат второстепениот орган, 38% никогаш не го известуваат второстепениот орган, а само 12% некогаш. (Види Графикон 19)

<sup>13</sup> Член 107 "Предавање на жалбата" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ" број 145/2015 од 23.07.2015 година)

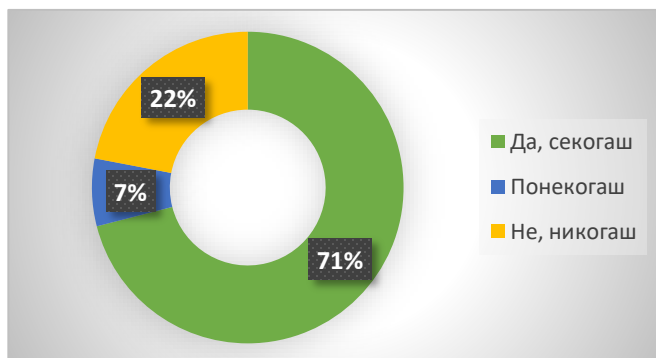
Графикон 19



Со ЗОУП покрај жалбата како редовен правен лек беше предвиден и приговор на реален акт.<sup>14</sup> Имено, реалниот акт е регулиран како акт или дејствие на јавниот орган што не е управен акт или управен договор и што може да има правно дејство врз правата, обврските или правните интереси на некое лице, како што се јавните информации, примање изјави, водење евиденција, издавање уверенија, дејствија на извршување и други фактички дејствија.<sup>15</sup> Идејата за воведување на приговорот против реален акт се заснова на

принципот на економичност, експедитивност и ефикасност. За одреден акт кој не е управен акт, а кој има дејство на правата или правните интереси на странките, ЗОУП дава можност странката да поднесе приговор до раководителот на јавниот орган, а не до второстепен орган. Овој правен институт е во почетна примена, но јавните органи се должни да постапуваат по истиот (особено јавните органи кои издаваат потврди, уверенија и друго). На прашањето дали јавните органи постапуваат по приговор против реален акт, 71% одговорија дека секогаш постапуваат, додека 22% дека никогаш не постапуваат. (Види Графикон 20)

Графикон 20



Овој резултат упатува на фактот дека правниот лек приговор против реален акт наоѓа се поширока примена кај јавните органи имајќи предвид дека не сите јавни органи до кои беа испратени прашалниците издаваат реални акти. Секако, изненадувачки висок е процентот на позитивен одговор дека јавните органи постапуваат по приговор изјавен против реален акт.

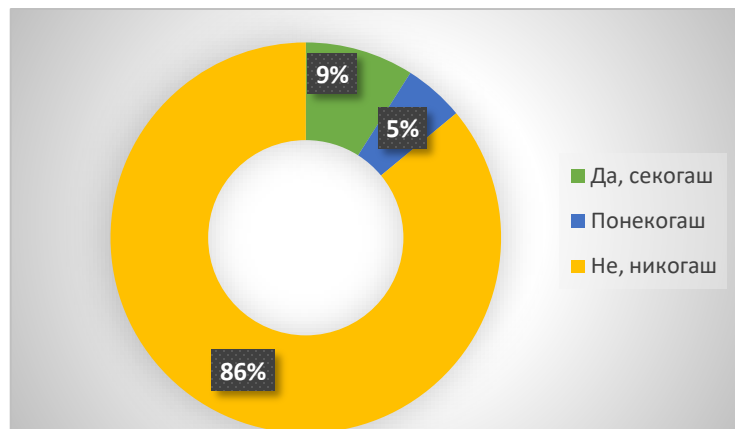
На крајот, ЗОУП за првпат предвидува јасни и прецизни одредби во однос на извршувањето на управните акти од страна на лицата кои се задолжени со утврдена обврска да преземат или да трпат определени дејствија. Согласно ЗОУП доколку не е доброволно и во зададениот временски рок кој е определен во управниот акт, јавниот орган може да го спроведе извршувањето преку принуда на лицето против кои се спроведува извршувањето со примена на парична казна. Паричната казна може да се движи, за физичко лице од половина месечна бруто плата до две просечни годишни бруто плати остварени во Република Македонија во претходната година и за правно лице во износ од половина од неговиот месечен промет до десет проценти од неговиот годишен промет остварен во Република Македонија во претходната година. На прашањето дали изрекуваат парични казни за неисполнување

<sup>14</sup> Член 107 "Овластени лица и видови на правни лекови" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ“ број 145/2015 од 23.07.2015 година)

<sup>15</sup> Член 4 "Поимник" од Законот за општата управна постапка („Службен весник на РМ“ број 145/2015 од 23.07.2015 година)

на обврски кои произлегуваат од управниот акт кој го имаат донесено, 9% од јавните органи одговориле дека секогаш изрекуваат парични казни за спроведување на извршување додека 86% никогаш не изрекуваат парични казни преку кои ги спроведуваат управните акти. (Види Графикон 21)

**Графикон 21**



Високиот процент на непримена на одредбите на ЗОУП не значи во пракса дека скоро сите решенија се извршуваат доброволно од страна на физичките или правните лица кои се должни да извршат обврска што е наложена со управниот акт, туку овој факт е показател дека не постои развиена пракса за спроведување на извршување на управни акти преку парични казни од страна на јавните органи во Република Македонија.

### III. ЗАКЛУЧОЦИ

И покрај фактот што ЗОУП е во примена две години, сеуште:

1. Не е воспоставен систем на воедначена управна пракса на ниво на јавните органи со која ќе се гарантира правната сигурност и предвидливост.
2. Не постои унифицираност на обрасците кои се дел од управната постапка.
3. Постои високиот процент на јавни органи кои во своите акти за внатрешна организација и акти за систематизација на работните места немаат предвидено ниту организационен облик за водење на управната постапка, ниту лице за водење на управната постапка.
4. Во многу мал процент функционира комуникацијата меѓу јавните органи во задолжителната електронска форма.
5. Постои недостаток на механизам за постојана комуникација помеѓу првостепените и второстепените органи.
6. Не е воспоставена пракса за извршување на управните акти од страна на јавните органи.
7. Има низок степен на познавање на ЗОУП, што се должи на долгогодишното опстојување на претходното законско решение и на отпорот кон промените во административното делување, но и поради недостаток на континуирана обука за овластените лица за водење на управна постапка.

#### IV. ПРЕПОРАКИ

1. Да се создаде унифициран механизам за креирање, развој и следење на управната пракса.
2. Да се спроведе координација меѓу МИОА и јавните органи во насока на спроведување на заедничка активност за усвојување на унифицирани обрасци кои ќе се користат од страна на јавните органи во сите управни постапки.
3. МИОА да спроведе анализа која ќе покаже кои јавни органи немаат формирано организациски облик, ниту определено лице за водење на управна постапка и да даде насоки и препораки за усогласување на нивните акти за внатрешна организација и систематизација на работните места со ЗОУП.
4. Да се зголемат капацитетите за интероперабилност и/или да се предложи друг облик на службена електронска комуникација за размена на податоци и документи меѓу јавните и второстепените органи.
5. Да се воспостави едноставна, експедитивна електронска комуникација помеѓу првостепените и второстепените органи преку која ќе се пренесуваат сите информации поврзани со одлучување во управните постапки во втор степен.
6. Да се креира унифицирана пракса во делот на извршување на управните акти која ќе им овозможи на јавните органи едноставно извршување и во ситуации кога истото треба да се спроведе преку парични казни.
7. Да се воспостави систем за почетна и континуирана заедничка обука на административните службеници - овластени за водење на управната постапка, за раководните лица на јавните органи и на судските службеници и судиите од управните судови.
8. Да се изготват Коментари на ЗОУП, во кој ќе бидат содржани практични примери и објаснувања, како и предлози за унапредување на неприменливите законски одредби.

**ПРИЛОГ 1 - Листа на претставници од јавни органи и второстепени комисији со кои се спроведени интервјуа за примената на ЗОУП**

**I. Министерство за внатрешни работи**

1. Г-ѓа Елена Бундалевска, Раководител на Одделението за координација на граѓанските служби во Министерство за внатрешни работи
2. Г-ѓа Надица Велевска, Началник на Секторот за граѓански работи,
3. Г-ѓа Братка Дејановска Милчевска Началник на Секторот за азил и Г-ѓа Лидија Петрова Мојсовска, Началник на Секторот за оружје, експлозивни и опасни материји и детективска дејност

**II. Министерство за труд и социјална политика**

1. Г-ѓа Ирена Ристеска – Раководител на Сектор за пензиско и инвалидско осигурување,
2. Г-ѓа Мирјанка Алексевска – Раководител на Сектор за трудови политики од областа на работните спорови,
3. Г-ѓа Софија Спасовска - Помошник раководител на сектор за социјална заштита,
4. Г-ѓа Ленче Коцевска – Државен советник за заштита на децата,
5. Г-ѓа Елица Димитровска-Раководител на Одделение за заштита на децата; и
6. Г-ѓа Елеонора Јовановиќ – Управа за прашања на борци и воени инвалиди.

**III. Министерство за транспорт и врски**

1. Г-ѓа Марија Рошковска - Советник во Секторот за управно – надзорни работи односно од второстепената комисија
- IV. Министерство за животна средина и просторно планирање**
1. Г-ѓа Тања Пауновска, Раководителка на Одделение за управни работи
- V. Министерство за земјоделие, шумарство и водостопанство**
1. Г-дин Трајче Ангеловски – Раководител на Сектор за човечки ресурси
- VI. Државна комисија за одлучување во втор степен во управна постапка и постапка од работен однос**
1. Г-ѓа Марија Петрова Блажевска, Државен советник за правни работи
- VII. Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка**
1. Љубомир Јорданов – Државен советник за инспекциски надзор
- VIII. Управа за водење на матични книги**
1. Г-ѓа Катерина Битровска - Советник за управни работи
- IX. Фондот за здравствено осигурување Македонија**
1. Г-ѓа Емилија Божиновска, Раководител на Оддел за права и обврски од здравственото осигурување
- X. Комисија за прекршоци во МВР**
1. Г-дин Орце Силјановски – Главен советник во Одделение за прекршоци Скопје 3
- XI. Фонд за пензиско и инвалидско осигурување Македонија**
1. Г-ѓа Виолета Јовеска – Стручен соработник за ревизија на решенија со кои се утврдуваат права
- XII. Прекршочна комисија во Царинска управа**
1. Г-ѓа Анета Цветанова, Раководител на служба за управна постапка
  2. Г-ѓа Јулијана Тодева – самостоен советник – претседател на Комисија за прекршоци
- XIII. Комисијата за прекршоци во Управата за јавни приходи**
1. Г-ѓа Катерина Петрова Ацковска, Даночен советник во Сектор за правни работи



## Прилог 2 - Прашалник за јавните органи и второстепените комисији

### I. Прашања за јавни органи

1. Дали при донесување на управен акт користите веќе воспоставена управна пракса односно пракса од претходно донесени управни акти за иста или слична правна работа?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

2. Дали при издавањето на управен акт задолжително и/им овозможувате на странката/ките да се изјаснат за фактите и околностите што се од важност за решавање на управната работа?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

3. Дали во актот за внатрешна организација имате воспоставено организационен облик (сектор/одделение) за водење на управна постапка?

ДА

НЕ

4. Дали функционерот кој го раководи вашиот орган има определено овластено лице за водење и комплетирање на управна постапка?

ДА

НЕ

5. На каков начин и во каква форма водите комуникација со останатите јавни органи?

1. ИСКЛУЧИВО ВО ЕЛЕКТРОНСКА ФОРМА
2. ИСКЛУЧИВО ВО ПИСМЕНА ФОРМА
3. И ВО ЕЛЕКТРОНСКА И ВО ПИСМЕНА ФОРМА

6. Дали во вашиот орган имате усвоено образец во кој таксативно се наведени доказите и податоците кои странката е должна да ги достави во пролог на своето барање, како и доказите и податоците кои ги прибавувате по службена должност?

ДА

НЕ

7. Дали при постапувањето по поднесен поднесок издавате потврда или друг доказ за прием на поднесок во кој ги наведувате датумот и часот на прием на поднесокот, предметот на барањето, список на приложени документи и рокови за издавање на управниот акт?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

8. Дали донесувате заклучок за прекин или запирање на управната постапка?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

9. Дали донесувате решение за прекин или запирање на управната постапка?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

10. Дали ја запираете постапката со записник?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

11. Дали во управниот акт во правната поука за жалба предвидувате рок за жалба пократок од 15 дена?

ДА

ПОНЕКОГАШ

НЕ

12. Дали го известувате второстепениот орган доколку жалителот/ката поднесе жалба до вашиот орган и вие истата ја отфрлите затоа што е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

13. Дали постапувате по приговор против реален акт донесен од ваша страна?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

14. Дали изрекувате парични казни за неисполнување на обврски кои произлегуваат од управниот акт кој го имате донесено?

ДА, СЕКОГАШ

ПОНЕКОГАШ

НЕ, НИКОГАШ

## II. Прашања за второстепените органи

15. Дали жалбите против управните акти на јавните првостепени органи се поднесуваат директно до вас?

ДА, СЕКОГАШ                      ПОНЕКОГАШ                      НЕ, НИКОГАШ

16. Дали ја испраќате жалбата на испитување до првостепениот орган по електронски пат?

ДА, СЕКОГАШ                      ПОНЕКОГАШ                      НЕ, НИКОГАШ

17. Дали ја испраќате одлуката по изјавената жалба со списите на предметот по електронски пат до првостепениот орган?

ДА, СЕКОГАШ                      ПОНЕКОГАШ                      НЕ, НИКОГАШ

18. Дали првостепениот орган ве известува доколку ја отфрлил жалбата на жалителката поради што истата била недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице?

ДА, СЕКОГАШ                      ПОНЕКОГАШ                      НЕ, НИКОГАШ

19. Дали постапувајќи по жалбите на жалителот/лите против решенијата на јавниот орган, во решенијата сретнувате правна поука за правото на жалба која е со пократок рок од 15 дена?

ДА, СЕКОГАШ                      ПОНЕКОГАШ                      НЕ, НИКОГАШ

20. Дали постапувате по жалби против заклучок донесен од првостепен орган?

ДА

ПОНЕКОГАШ

НЕ

21. Доколку постапувате по жалби против заклучок донесен од првостепен орган, колку често донесувате одлука со која го укинувате/поништувате заклучокот на првостепениот орган?

1. СЕКОГАШ

2. ПОНЕКОГАШ (во зависност од основаноста на жалбата)