

Компаративна студија

Правни лекови во управната постапка во земјите од Западен Балкан

Изготвил

Институт за јавна администрација, Загреб, Хрватска

за

Регионална школа за јавна администрација,
Даниловград, Црна Гора

Автори

професор д-р Иван Коприќ

доцент д-р Полонца Ковач

доцент д-р Ведран Ѓулабиќ

доцент д-р Јасмина Џиниќ



Активностите на РеСПА се
финансирани од Европската Унија

2016

Регионалната школа за јавна администрација (РеСПА) е меѓувладина организација за поддршка на регионалната соработка на јавните администрации на земјите од Западен Балкан. Нејзините активности се поддржани од Европската Комисија (ЕК), и се кофинансирани преку годишни придонеси на членките на РеСПА. Членки на РеСПА се Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија, а во активностите на РеСПА финансирани од Европската Комисија учествуваат и јавните службеници од Косово*¹ .

Целта на РеСПА е да ги поддржи владите од регионот на Западен Балкан да развијат подобра администрација, јавни услуги и севкупни системи за управување за нивните граѓани и претпријатија, и да ги подготват за членство во Европската Унија.

ПРАВНА НАПОМЕНА

Ниту Регионалната школа за јавна администрација ниту кое било друго лице што постапува во име на РеСПА не преземаат одговорност за употребата на информациите содржани во оваа публикација. Регионалната школа за јавна администрација не е одговорна за надворешните интернет-страници наведени во оваа публикација.

Ставовите изразени во оваа публикација се ставови на авторите и тие не секогаш ги одразуваат официјалните ставови на Регионалната школа за јавна администрација на одредена тема.

АВТОРСКИ ПРАВА

© Регионална школа за јавна администрација, 2018 година

Оваа публикација е во сопственост на РеСПА. Се забранува секое неовластено печатење или употреба.

КОНТАКТ

Регионална школа за јавна администрација

Бранеловиќа

Поштенски фах 31, 81410

Даниловград, Црна Гора

Телефон: +382 (0)20 817 200

Интернет страница: www.respaweb.eu

е-пошта: respa-info@respaweb.eu

¹ * Оваа ознака не го имплицира статусот и е во согласност со UNSCR 1244/1999 и Мислењето на ICJ за декларацијата за независност на Косово

Содржина

ПРЕДГОВОР	6
ВОВЕД	8
1. РАМКА НА ЗОУП ПРОМЕНИ И ТРЕНДОВИ.....	14
1.1. Албанија	14
1.2. Босна и Херцеговина	20
1.3. Косово*	29
1.4. Македонија	34
1.5. Црна Гора	39
1.6. Србија	44
1.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија и Хрватска.....	49
1.7.2. Словенија	52
1.7.3. Хрватска.....	56
1.8. Заклучоци и препораки.....	59
2. РАЗВОЈ НА СИСТЕМ НА ПРАВНИ ЛЕКОВИ ВО ЗОУП – ТРАДИЦИОНАЛНИ И НОВИ	63
2.1. Албанија	63
2.2. Босна и Херцеговина	68
2.3. Косово*	74
2.4. Македонија	78
2.5. Црна Гора	81
2.6. Србија	84
2.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија, Хрватска.....	87
2.7.1. Австрија	87
2.7.2. Словенија	90
2.7.3. Хрватска.....	95
2.8. Заклучоци и препораки.....	97
3. ИНТЕРВЕНЦИИ ПО СЛУЖБЕНА ДОЛЖНОСТ (EX OFFICIO ИНТЕРВЕНЦИИ)	100
3.1. Албанија	100
3.2. Босна и Херцеговина	102
3.3. Косово*	104
3.4. Македонија	107
3.5. Црна Гора	108
3.6. Србија	110
3.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија, Хрватска	114

3.7.1. Австрија	114
3.7.2. Словенија	115
3.7.3. Хрватска.....	117
3.8. Заклучоци и препораки.....	118
4. АЛТЕРНАТИВНО РЕШАВАЊЕ СПОРОВИ	120
4.1. Албанија	120
4.2. Босна и Херцеговина	122
4.3. Косово*	123
4.4. Македонија	124
4.5. Црна Гора	126
4.6. Србија	127
4.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија, Хрватска.....	128
4.7.1. Австрија	128
4.7.2. Словенија	129
4.7.3. Хрватска.....	130
4.8. Заклучоци и препораки.....	131
5. ЗАВРШНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	135
5.1. Заклучоци и препораки за секоја земја.....	135
5.1.1. Албанија	135
5.1.2. Босна и Херцеговина	137
5.1.3. Косово*	138
5.1.4. Македонија	139
5.1.5. Црна Гора	140
5.1.6. Србија	141
5.2. Вкупни заклучоци и препораки.....	142
5.2.1. Сложени цели на реформите на управната постапка	142
5.2.2. Постојаната задача за модернизација на управната постапка	143
5.2.3. Европеизацијата како главен активатор на реформите.....	143
5.2.4. Потреба за модернизација	144
5.2.5. Предуслови за успешно спроведување.....	145
5.2.6. Пречки	145
5.2.7. Краток компаративен преглед	145
5.2.8. Научени лекции	146
РЕФЕРЕНТНА ЛИТЕРАТУРА	147
Правни извори	149
Албанија	150

Австрија	151
Босна и Херцеговина	153
Хрватска.....	154
Косово*	154
Македонија	155
Црна Гора	155
Србија	156
Словенија	157
Извори од интернет.....	157

ПРЕДГОВОР

Реформата на администрација е еден од најчесто користените поими во современите општества. Јавните администрации стануваат сè посложени, и функционираат во сè посложени и подинамични околности. Националните јавни администрации се карактеризираат со бројни нови задачи, функции, цели, предмети, организации и како и односи со другите сектори во државата (приватен, граѓански, неформален). Другите сектори се исто така вклучени во обезбедување одредени јавни услуги. Современата јавна администрација се состои од државна управа, територијална (локална и регионална) самоуправа, и јавни услуги – кои во Европската Унија се реконцептираат како услуги од јавен интерес.

Често користената идеја за Европски административен простор, се заснова на растечкиот број на европски административни стандарди. Една од областите каде што забрзано се одвива административно конвергирање е управната постапка. Европската унија прави напори да осигури ефективно спроведување на правото на добро управување гарантирано во Повелбата за фундаментални права, да го унапреди административното поедноставување на услугите предвидено во Директивата за услуги како и да ја олесни реализацијата на многу други стандарди за добра управа. Една од најновите иницијативи е кодифицирањето на законот за управна постапка на Европската Унија во форма на Правила-модели што би се применувале за сите постапки што се спроведуваат во европските институции, органи, канцеларии и агенции.

Подеднакво значајни случувања и напредокво однос на управните постапки има во земјите од Југоисточна Европа. Тековните реформи на законите за општа управна постапка во Југоисточна Европа може да се сметаат за интеракција меѓу легалистичката традиција и политички и раководен притисок за рационализирање на јавната администрација. Осумдесетгодишната традиција на општата управна постапка во регионот, особено на територијата на поранешна Југославија претставува пречка за модернизација на администрацијата во овие држави, бидејќи управните постапки често се користат и злоупотребуваат преку разни бирократски маневри. Иако општите управни постапки треба да осигурат подобра правна заштита на граѓаните доколку се исполнети одредени услови, тие не смеат да се користат за рутинско бирократско носење одлуки преку усложнување на административните дејствија. Развојот на управното правосудство може значително да придонесе за подобрувањето на правната заштита на граѓаните и, истовремено, треба да осигура насочување, поедноставување и забрзување на управните постапки.

Оваа студија беше изготвена есента 2015 година, со последователни процени на

најновите збиднувања во регионот до почетокот на април 2016 година. Експертскиот тим на Институтот за јавна администрација од Загреб, Хрватска беше ангажиран за изготвување на студијата. Тимот се состоеше од истражувачи со значително искуство во поддржувањето, следењето, оценувањето и истражувањето на напорите за административна модернизација во регионот. Тие се универзитетски професори и предавачи, со искуство како меѓународни експерти за административна модернизација и развој на законот за управна постапка, и научно истражување на реформите на јавната администрација. Други експерти и персоналот од Институтот за јавна администрација во Загреб, како и персоналот на РеСПА го поддржаа изготвувањето на оваа студија.

Експертскиот тим собра импресивна количина информации, податоци и законодавство од шест западнобалкански земји и три земји чиешто искуство е особено важно за Западен Балкан – Австрија, Словенија и Хрватска, сите три земји-членки на Европската Унија. Имајќи предвид дека правните лекови се сржта на системот за заштита на правата на граѓаните во нивниот однос со органите на јавната администрација (управа), студијата го претставува и анализира развојот на рамката на законот за управна постапка, го разгледува проширувањето на концептот на заштита на правата на граѓаните, ги анализира правните лекови и интервенциите по службена должност во управните закони и завршува со механизмите за алтернативно решавање спорови. Голем број препораки произлегуваат од анализата и од она што е презентирано во студијата. Експертскиот тим се надева дека препораките и научените лекции може значително да придонесат за административни подобрувања во регионот и пошироко.

Институт за јавна администрација,
Загреб, Хрватска

ВОВЕД

Законот за општата управна постапка и судската контрола на јавната администрација имаат долга традиција на територијата на поранешна Југославија, што во значајна мера се совпаѓа со протсторот на Западен Балкан.² Главната цел на општата управна постапка е да биде еден од суштинските елементи на системот на правна заштита на граѓаните. Системот на правна заштита на граѓаните претставува сложена и меѓусебно поврзана група на законски регулирани институции кои овозможуваат процедурална заштита на граѓаните во рамките на јавната администрација, домашна и меѓународна судска контрола над управните акти и дејствија, судска заштита на уставните права (најчесто во уставни судови), заштита преку омбудсман, гаранции за отворен пристап до информациите од јавен карактер, меѓународна заштита на основните човекови слободи и права (во Европскиот суд за човекови права во Стразбур, итн.), како и некои други елементи.

Процесните гаранции на граѓаните во однос на државните органи главно се производ на 20тиот век. Првото успешно кодифицирање на правилата за управна постапка во Европа го направила Австрија во 1925 година. Неколку земји го следеа примерот на Австрија, регулирајќи ги општите управни постапки на многу сличен начин. Тоа биле Чехословачка и Полска во 1928 година, и Кралството Југославија во 1930 година. Вториот југословенски закон за општа управна постапка бил донесен во текот на раниот социјалистички период, во 1956 година. Останатите европски земји ги кодифицирале правилата за општа управна постапка по Втората светска војна или во текот на последниве неколку децении.³ Останатите земји од Југоисточна Европа ја кодифицирале управната постапка малку подоцна - Бугарија во 1970 година, а Грција дури во 1999 година. Романија сеуште нема интенција да донесе Закон за управна постапка.

Реформата на општите управни постапки е заеднично прашање во земјите од Западен Балкан веќе некое време. Сите земји на територијата на поранешна Југославија го презедоа југословенскиот Закон за општа управна постапка (ЗОУП), кој беше сојузен закон, на почетокот на 1990тите години. Меѓутоа, во текот на 2000тите, речиси сите овие земји ги изменија и дополнија своите закони за општа управна постапка и/или започнаа да изготвуваат и донесуваат нови.

2 Западниот Балкан се состои од Албанија, Босна и Херцеговина, Косово*, Македонија, Црна Гора и Србија, додека територијата на поранешна Југославија се состоеше од истите земји без Албанија, со Словенија и Хрватска.

3 Унгарија во 1957, Шпанија во 1958, Полска во 1960, Чехословачка во 1967, Швајцарија во 1969 (федерален закон), Германија во 1976 (федерален закон), Данска во 1986, Шведска во 1986, Италија во 1990, Португалија во 1991, Холандија во 1994 година, итн. (Medvedović, 2003: 415; Rusch, 2009: 8). Дури и Франција донесе нов Закон во 2015 година. Меѓу земјите што не кодифицирале општа управна постапка се Белгија, Обединетото Кралство, Ирска, Романија, итн.

Оттука, модернизацијата на општата управна постапка, преку изготвување и донесување нови закони за општа управна постапка, е заедничка активност во земјите од Западен Балкан. Некои земји донесоа нов закон за општа управна постапка на крајот на 1990тите години (СР Југославија во 1997 година, Федерацијата Босна и Херцеговина во 1998 година, Словенија во 1999 година). Потоа следеа Босна и Херцеговина (на федерален ниво) и Република Српска (2002 г.), Црна Гора (2003 г.), Македонија (2005 г.), Косово* (2007 г.) и Хрватска (2009 г.). Албанија донесе два закони, во 1999 и 2015 година. Црна Гора го донесе новиот Закон за општа управна постапка во 2014, Македонија во 2015, а Србија во 2016 година. Постои нов нацрт-закон за општа управна постапка во Косово* (2015 г.). Како што може да се види, измени на постојните и донесување на нови закони за општа управна постапка се случуваат релативно често, што е доказ дека новите правила и институции сè уште не се стабилизирани.

Југословенскиот Закон за општата управна постапка донесен во 1956 година беше изменуван и дополнуван четирипати, во 1965, 1977, 1978 и 1986 година, но, во главните институти останал многу сличен со првата верзија, дури и со стариот југословенски ЗОУП од 1930 година. Првиот југословенски ЗОУП го следеше брилијантниот пример на австрискиот ЗОУП од 1925 година, првото успешно кодифицирање на правилата за управна постапка во светот. Имаше само еден претходен обид – шпанскиот Ley Azcárate од 1889 година (Ley de Bases sobre el procedimiento Administrativo), кој може да се смета за прв сериозен обид во таа насока (Ortega, 2010: 297).

Југословенскиот ЗОУП беше познат како најобемниот закон за управна постапка – беше „најсеопфатното и најдеталното кодифицирање во светот“, со не помалку од 303 членови (Krbek, 2003: 36). Законот нудеше прилично добра заштита на правата на граѓаните, особено ако се земат предвид околностите на тогашниот режим. Во законот се гарантираше правото на жалба и правото да се биде сослушан; нудеше неколку други процесни гаранции; беа утврдени обврските на државните органи да ги утврдат потребните факти; предвидуваше управен акт со писмено образложение за правната основа и предвидуваше задолжително доставување на управните акти до заинтересираните странки, итн. Поради тоа, општата оценка на овој законодавен акт е многу добра.

Меѓутоа, стариот југословенски ЗОУП беше казуистички, предвидуваше премногу формална „парнична“ постапка, беше премногу сложен, и даваше премногу можности министерствата, јавното обвинителство, и други централни државни органи да интервенираат во конечниот управен акт. Поради недоволно развиениот систем на управно правосудство, беше можно управната практика да занемари одредени процедурални правила и гаранции и да ја ослаби заштитата на граѓаните. Треба да се нагласи дека главната цел на ЗОУП беше да се почитува јавниот интерес, додека заштитата на правата на граѓаните беше второстепена цел. На крајот, новите технологии и новите околности во демократските општества, кои не беа опфатени со стариот ЗОУП, се причина за сериозно разгледување на концептот, на сите институти и на секоја одредба од овој закон.

Сличната правна регулатива на управните постапки во текот на речиси осумдесет години имаше длабоко влијание врз генерации правници и државни службеници, како и врз граѓаните. Општата управна постапка стана дел од институционалната меморија и општествен капитал на земјите од поранешна Југославија. На некој начин оваа регулатива е веќе вградена во секојдневниот живот. Сепак ваквата регулатива доведе до ригидност и формализам во работата на административните органи.

Речиси сите нови ЗОУП, со исклучок на двата албански закони, се засноваа врз стариот југословенски модел, и со тоа, врз старата австриска традиција, односно идејата на класична Веберова јавна администрација. Најновите трендови за модернизација на управната постапка во регионот се под силно европско влијание. Новиот бран на реформи на ЗОУП започна во втората половина на првата декада и на почетокот на втората декада од XXI-от век, а Хрватска беше предводник во овој процес. Треба да се истакне огромното значење на експертската помош која ја пружи ОЕЦД-Сигма за поттикнување вистинска и темелна модернизација на ЗОУП во Црна Гора, Македонија, Албанија, Косово* и Србија. Босна и Херцеговина, со нејзините сложени надлежности во однос на регулативата на општата управна постапка, најверојатно набргу ќе се придружи кон напорите за модернизирање и спроведување на стандардите за добро управување. Поцврста и поширока правна заштита на правата на граѓаните, поедноставување на управната постапка, регулирање на употребата на модерната информатичка и комуникациска технологија во постапката, и подбора ефикасност на постапките, се меѓу главните цели на тековните напори за реформи на управната постапка во регионот.

Управната постапка има трикратна цел. Прво, управната постапка влијае врз остварувањето на човековите права и утврдувањето на нивото на правна заштита на правата на граѓаните. Второ, таа придонесува кон остварувањето на некои пошироки општествени вредности, како што се владеење на правото, законитоста, борба против корупцијата, подигнувањето на нивото на транспарентност во јавната администрација/управа, итн. И трето, управната постапка е суштински дел од административната технологија којашто, во голема мера, е одговорна за (не)ефикасноста на јавната администрација - премногу сложена и детална законска регулатива на управната постапка кој претставува копија на формалните и сложени судски постапки значително може да ја потпомогне неефикасноста на јавната администрација. Ваквата сложена цел на законот за управна постапка го отежнува постигнувањето на законските измени и измените во управната пракса – бара систематски пристап за изготвување нов закон и сеопфатни мерки за надградување на практиката.

Главните прашања за модернизирање на ЗОУП што се предмет на разгледување во земјите од Западен Балкан се следниве:

- Менување на целта на управната постапка, од заштита на државните и јавните интереси, кон заштита на правата на граѓаните;
- Хармонизација со законодавството на Европската Унија (*acquis communautaire*) и други европски правни стандарди;

- Гарантирање на начелото на пропорционалност;
- Право на пристап до податоци, интернет-страници и информации, и заштита на лични податоци;
- Воведување управните договори како нова форма на решавање управни предмети;
- Регულიрање на формите на електронската комуникација меѓу граѓаните и органите на јавната администрација во рамките на управната постапка;
- Заштита на граѓаните во случај на таканаречените реални акти;
- Заштита на потрошувачите во односите со давателите на услуги од општ интерес;
- Поедноставување на чекорите на постапката и забрзување на општата управна постапка;
- Напуштање, повторно моделирање или поедноставување на вонредните правни лекови;
- Формирање на единствени точки за контакт (едношалтерски систем);
- Построга регулатива за временските рокови, за да се подобри управувањето со управните предмети и разгледување на позитивната улога на управните акти во одреден вид предмети;
- Повторно разгледување на улогата и потребата од посебни управни постапки за посебните управни области; итн.

Управната постапка и управното правосудство во националните опкружувања се двата главни столба на системот на правна заштита на граѓаните, коишто се тесно поврзани и меѓусебно зависни. Промените во општата управна постапка истовремено овозможуваат и повикуваат на промени во системот на управното правосудство. Доколку судскиот надзор на управните дејства стане поефективен, ќе има повеќе простор за креирање управни постапки што се многу побрзи и поефикасни во донесувањето на одлуки во поединечни управни предмети (Корѓиќ, 2011). Широко е распространето мислењето дека промените во овие две компоненти, управната постапка и управното правосудство, треба да бидат однапред темелно планирани и координирани.

Според традиционалниот модел, сите јавни органи треба да ги применуваат начелата и одредбите на законот за општа управна постапка, при што правната заштита и двостепеноста на постапката се правило. Ратификацијата на Конвенцијата, судската пракса и ширењето на заедничкиот Европски модел на управно правосудство⁴ се главните причини за тековните реформи на управното правосудство во многу земји. Стандардите од член 6 на Европската конвенција за човекови права и основни слободи (ЕКЧП) бараат двостепен систем на управно правосудство, решавање на управните спорови со полна јурисдикција, јавни сослушувања, право на жалба пред повисок суд, и механизми за издавање управните акти во разумен период. Засега, Словенија, Хрватска и Македонија

4 За заеднички модел видете Woehrling (2006), Observatory (2007), and Winkler (2007).

имаат двостепен систем на управно правосудство, барем формално, во согласност со стандардите на Конвенцијата (Observatory, 2007).

Фокусот на оваа студија е модернизацијата на правните лекови во управната постапка. Важно е да се нагласи дека во опфатот на ЗОУП се дефинира поимот правни лекови. На ваков начин, доколку ЗОУП ги вклучи општите управни акти, управните договори и обезбедувањето јавни услуги, директно ќе влијае врз опфатот, целите и ограничувањата на правните лекови. Студијата ги зема предвид широко дефинираните правни лекови, вклучувајќи ги традиционалните и новите правни лекови, интервенциите по службена должност во правосилните управни акти (што погрешно биле конципирани како т.н. вонредни правни лекови), како и можностите за алтернативно решавање спорови во управни постапки. Студијата завршува со завршни препораки посебно за секоја земја и севкупни заклучоци.

Бидејќи студијата е главно посветена на анализа на правни норми, неопходното спроведување на нормите или недостатоците на спроведувањето се елаборираат само до одреден степен. Фокусот е на ЗОУП во секоја земја, со ограничени упатувања на други системски процесни закони, особено законите за управни спорови. Проблемот на посебните управни постапки исто така е предмет на разгледување. Пристапот на студијата не е чисто правнички; тој е интередисциплинарен и практичен. Во таа смисла, анализата на организацијата на јавната администрација, како и компаративните увиди на оваа тема во Австрија, Словенија и Хрватска се најзначајни. Конечно, оваа студија нуди збир од препораки како надградување на суштинската анализа на предметот на оваа студија.

Што се однесува до ЗОУП и правните лекови во управната постапка, постојат аспекти што формираат општа рамка. Прво, закон како ЗОУП е во самата основа и е од клучно значење на реформата на јавната администрација и стратегиите донесени за спроведување на оваа реформа; оттука, ЗОУП може и треба да служи како движечка сила на европеизацијата и модернизацијата на јавниот сектор и општеството, воопшто. Второ, поединечните земји треба да градат сопствени решенија врз основа на европските начела и трендови (со Резолуцијата на Европскиот парламент за ЗУП на Европската Унија од јануари 2013 година, па навака), со должна почит кон ефикасното спроведување на *acquis communautaire*. Оттаму, треба да се воспостави адекватна регулаторна рамка и капацитети врз основа на искуството на Европската Унија и нејзините земји-членки, истовремено почитувајќи ги националните традиции и карактеристики на поединечните земји. Конкретно, потребни се напори за да се увиди што направила Европската Унија досега и што земјите (не) постигнале досега. Трето, постои јасна поврзаност меѓу правните лекови во управните постапки и ревидирањето на управните акти од страна на управното правосудство. Колку што е поширок опфатот на ревизија на управните акти од страна на управното правосудство, толку поограничен треба да биде ЗОУП во дозволувањето на ревизија на управните акти во рамките на управната постапка и обратно. Имајќи ги предвид овие околности, со сигурност може да се каже дека постои потреба за повторно обмислување на пристапот на поединечните земји и на регионот кон реформата на ЗОУП во Западен Балкан и за развивање на нови алатки што имаат

капацитет да ги унапредат јавните политики, а истовремено да ги гарантираат основни права на странките во нивните односи со јавната администрација/управа во управната постапка.

1. РАМКА НА ЗОУП

ПРОМЕНИ И ТРЕНДОВИ

А)	Се разгледуваат тековните промени и трендови во реформирањето на управната постапка и како тие се одразуваат врз правните лекови во разни земји - историја, мотиви и поттикнувачи, цели, ефекти и главни институти; вклучувајќи го
Б)	односот меѓу ЗОУП и посебните закони кои регулираат управни постапки (фокус на <i>lex generalis</i> наспроти <i>lex specialis</i> и европска и уставна заштита на еднаквите права), и
В)	главните карактеристики на јавната администрација и преглед на структурата на правосудството, односно организацијата на јавните органи надлежни за водење на управни постапки и организацијата на системите на управно правосудство (основни информации за државните управни органи, локалните власти, јавните институции, другите тела што донесуваат управни акти – во сите инстанции и организации на управното правосудство).

1.1. Албанија

(А) Албанија се стреми кон европеизација од 1992 година (ја потпиша Спогодбата за трговија и соработка со ЕУ и иницијативата за финансирање PHARE). Нејзините напори се интензивираа по 2003 година, кога беше признаена како потенцијален кандидат за влез во ЕУ, и по 2006 година, кога ја потпиша и ратификува Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Најновиот напредок беше постигнат во 2009 година, кога Албанија ја потпиша Спогодбата за асоцијација со ЕУ, по што следеше албанската апликација за членство во ЕУ, истата година. По неколку извештаи за напредокот и проекти за помош во рамките на програмата CARDS и од СИГМА (особено за ЗОУП) и Венециската комисија (за судството, со посебен осврт на граѓански и кривични постапки), Албанија доби кандидатски статус во јуни 2014 година врз основа на препораките на Комисијата од октомври 2012 година за исполнувањето на клучните мерки во областите на судството и јавната администрација.

ЈМинистерството за јавна администрација и иновации, Сектор за јавна администрација и

Министерство за правда, се органите кои работат на реформата на јавната администрација, вклучувајќи модернизација на управната постапка. Во заклучокот на Европскиот совет од 24 јуни 2014 година, експлицитно се нагласува осигурувањето одржливо, сеопфатно и инклузивно спроведување на клучните приоритети, имено „реформа на јавната администрација и судството“, по што следи „зајакнување на независноста, транспарентноста и отчетноста на судството“ и „обезбедување поголема правна сигурност за економските оператори“. Општо земено, треба да се зајакнат мерките поврзани со владеењето на правото, особено во јавната администрација и судството, со цел да се подобри нивниот професионализам и деполитизација, ефикасност и отчетност. Изготвувањето на новиот ЗУП беше поттикнато во согласност со европските стандарди од есента од 2014 година, и беше донесен пролетта 2015 година. Законот треба да влезе во сила една година по објавувањето. Европските власти и поврзаните организации дополнително ја нагласија важноста на регулирањето посебни постапки при собирање данок (особено ДДВ) и заштитата на конкуренцијата.

Што се однесува до управните постапки и управното одлучување, најважне Законот за управна постапка (ЗУП). Првиот ЗУП беше донесен во мај 1999 година (бр. 8485; ЗУП 1999) и имаше 154 членови. Претходно во Албанија немало ЗОУП, само поединечни одредби во секторските закони со кои не се гарантирале основните принципи. На Албанија ѝ недостасува традиција на ЗОУП, каква што ја има во земјите од поранешна Југославија или други земји од ЦИЕ што биле под влијание на Австрија. Албанија била дел од Отоманската империја пет векови и, како последица на тоа, во неа се применувале турските закони до 1912 година. Потоа, во комунистичкиот период (1944–1992) постоела тензија меѓу процедуралните режими. Државата им дала преголема моќ на граѓаните, внатрешната проверка на потенцијалните приговори била поважна отколку надворешната (судска) контрола, а демократска држава каде што владее правото не постоела (OECD, 1997: 130–133).

ЗУП од 1999 година ги идентификуваше управните органи и тела и го утврди значењето на управни дејства и општите начела што треба да се почитуваат во управни постапки. Во законот се регулираа потребните чекори во текот на започнувањето, испитувањето и финализирањето на процесот на донесување одлуки. Во ЗУП од 1999 година се дефинираа дванаесет основни начела (член 9–20): законитост, заштита на јавниот интерес и правата на приватните субјекти, еднаквост и пропорционалност, правда и непристрасност, соработка на јавната администрација со приватни лица, одговорност, одлучување, ефикасност и дебиروقратизација, слободно обезбедување услуги, внатрешна и судска контрола на законитоста, заштита на државните тајни и доверливост, право да се биде информиран (Taska, in Apelblat, 2011: 15–18).

Новиот ЗУП (бр. 44/2015), што содржеше сто членови, беше донесен во 2015 година, а во сила влегува во 2016 година (ЗУП 2015). Законот беше изготвен во 2011 година со помош на СИГМА. Истовремено, беа донесени и други нови закони кои се однесуваат на администрацијата, како што е Законот за државна служба (2014 година, заменувајќи го оној од 1999 г.), како и закони кои ја регулираат организацијата и работата на јавната администрација, пристапот до информации, заштитата на доверливи и лични податоци,

етиката во работата на јавната администрација, итн. (Џани, 2012).

Сите закони се засноваат врз Уставот од 1998 година (што следи по уставот од 1991 година; бр. 8417, 21 октомври 1998 година). Во Уставот се предвидува поделба на власта, принципот на законитост, посебно внимание се посветува на (актите) на јавната администрација, заштита на правата пред независни и непристрасни судови, итн.

Албанија ја регулираше судската контрола на управните акти во рамките на општата судска реформа на почетокот на 2014 година (посебна стратегија 2014-2020). Управното судство е организирано во шест управни првостепени судови (еден во Тирана, пет регионални судови), второстепен орган е Управниот суд за жалби и врховниот Управен колегиум на Вишиот суд. Сите овие судови беа основани во ноември 2013 година. Меѓутоа, Законот за судска управа (бр. 49/2012) беше прогласен за неуставен од страна на Уставниот суд во март 2014 година бидејќи бил донесен со просто наместо со квалификувано парламентарно мнозинство (потребното мнозинство од 3/5 од сите членови на парламентот не беше постигнато). Оттука, требаше да се донесе нов закон за организацијата и работата на управните судови и судењето на управни спорови. Освен тоа, според извештајот на Европската комисија за напредокот од октомври 2014 година, управните судови сè уште треба да станат целосно оперативни.

ЗУП (ЗУП од 1999, а особено ЗУП од 2015 година) се заснова врз начелата на законитост, темелен процес и пропорционалност. Генералната намена на новите закони е да се инкорпорираат сите поединечни управни акти, управни договори и други управни дејства во рамките на опфатот на ЗУП, со цел да се зајакне целиот системски пристап, да се прошири судската контрола на јавната администрација и да се осигурат ефикасни постапки. Постапките се засноваат врз инквизиторскиот принцип и се балансираат со гаранции за странките во постапките, како што се пристап до правна заштита, добивање на совет и информации, обврска за известување за управниот акт и издавање на управниот акт во писмена форма, со образложение и со упатство за правна заштита, како и решавање на молчењето на управата со фиктивен управен акт (инспирирано од Директивата 2006/123/ЕК; Џани, 2014: 151–173). Посебно се нагласува забрзувањето на постапките преку воведување едношалтерски систем, решенија за е-влада, итн. Оттука, главните начела на ЗУП, кои произлегуваат од пресудите на ЕСЧП, треба да овозможат зголемена еднаквост на учесниците во постапката, укинување на речиси сите овластувања на управните органи над странките и ефективна судска заштита за странките (Меџа, 2014: 182–194).

Главните новини во ЗУП од 2015 година произлегуваат од препораките на СИГМА. Во ЗУП од 1999 година не беа инкорпорирани неформални постапки и недостасуваа правила особено во однос на целосно обезбедување на владеењето на правото (експлицитно во рамките на дискрецијата), е-комуникацијата, помошта за страните, и управните договори. Некои измени и дополнувања на ЗУП од 1999 година беа направени при што е воведено начелото на неформализам и ефикасност, регулирани се одредени форми на е-комуникација, регулиран е институтот единствена точка за контакт, зајакнат е инквизиторски принцип, регулирана е соработката во управните постапки, итн.

Опфатот на ЗУП од 2015 година го следи ЗУП од 1999 година (член 1). Во член 2 се инкорпорираани не само (1) поединечните управни акти, туку и (2) управните договори и (3) јавните услуги. Понатаму, начелата на ЗУП и натамошните одредби на Законот *mutatis mutandis* се применливи за (4) нормативни акти на „јавни или приватни ентитети кои вршат само-регулаторна функција во областа на регулирани професии, утврдени со закон, или кои имаат право да вршат вакви функции“. Сите овие активности можат да ги вршат јавни или приватни органи и организации, и тие се опфатени во ЗУП врз основа на функционалниот критериум на јавната администрација. Дефинирани се 18 основни начела (член 4-21), а покрај оние наведени во ЗУП од 1999 година, утврдени се и начелата за транспарентност и информирање, активна помош, употреба на јазикот, дискреција, пропорционалност, правичност и непристрасност, еднаквост и објективност, отчетност, итн.

(Б) ЗУП од 2015 година не содржи одредба со која би се регулирал односот меѓу тој закон како општ процесен закон и посебни закони што би содржеле одредби за постапката. Слична беше ситуацијата со претходниот закон за управна постапка од 1999 година, што исто така не содржеше член за регулирање на тој однос.

Согласно ЗУП од 2015 година спроведувањето на одредени правни институти, како што се гарантниот акт, едношалтерскиот систем (член 74) и молчењето на администрацијата (член 97/1), зависат од дорегулирање на овие институти со посебните закони.

Правната дефиниција на гарантниот акт е регулирана во член 3/2/в каде што се наведува дека овој акт е „...акт преку кој јавниот орган, доколку веќе е предвиден со посебен закон, може, прелиминарно, да обезбеди гаранција дека ќе издаде или ќе се воздржи од издавање одреден управен акт подоцна“. Ваквата регулатива најверојатно ќе има негативен ефект врз спроведувањето на овој нов институт бидејќи секој гарантен акт треба да биде предвиден со посебен закон.

Во член 74 се регулира едношалтерскиот систем на следниот начин: „Во однос на сите услуги што според посебен закон се обезбедуваат преку едношалтерскиот систем, се применуваат одредбите на овој закон...“ Според ваквата формулација, ЗУП се применува само за оние едношалтерски точки што се предвидени со посебни закони.

Со член 97/1 се регулира молчењето на управата:

“1. Ако во управната постапка странката побарала издавање на пишан управен акт, и јавниот орган не ја известил за своето решение во рамките на првичниот рок, и не ја известил за продолжувањето на рокот, ниту за решението во рамките на продолжениот рок, барањето се смета за одобрено, и бараниот пишан управен акт се смета за издаден со молчење (во натамошниот текст „акт во молк“), во случаите кога тоа е предвидено со посебни закони.“

Правилото за молчење на управата од член 97/1 од ЗУП од 2015 година бара секој случај да биде регулиран со посебен закон. ЗУП може да се применува само ако има експлицитно овластување во посебен закон.

Конечно, за разлика од другите ЗОУП во регионот, во албанскиот ЗУП донесувањето посебни закони не е законски предуслов за примена на некои новововедени правни институти како што е административниот договор. Во таа смисла, албанскиот ЗУП е најнапредниот закон бидејќи овозможува директна примена на овој институт без донесување посебни закони што би служеле како клуч за негово отклучување.

Управниот договор во ЗУП од 2015 година се дефинира во член 3/5. Неопходните услови и барања на административните договори се регулираат во член 120.

„Управен договор е договор со кој се утврдува, менува или прекинува конкретен однос според јавното право и каде што барем една од договорните страни е јавен орган.“ (член 3/5)

„1. Јавен орган, со цел да го задоволи интересот на јавноста, на која ѝ служи, без тоа да влијае врз интересите или правата на другите странки, може да склучи управен договор, доколку се исполнети следниве услови:

- а) формата на договорот не е експлицитно забранета со закон, или не е против природата на самиот управен предмет; и
- б) јавниот орган со закон е овластен да одлучува за предметот со дискреција.“ (член 120)

Регулативата на управниот договор во член 120/1 го следи точното правно објаснување на односот меѓу општиот и посебните закони. Се регулира управниот договор на начин што остава простор за негова примена во рамките на широк круг управни области. Управниот договор може да се применува директно врз основа на одредбите на ЗУП, без донесување посебно законодавство. Сепак, за да се избегнат можни ненамерни негативни последици од директната примена, законодавецот овозможил со посебни закони да се ограничи неговата примена во оние области каде што договорната форма е „експлицитно забранета со закон“ или кога склучувањето на таквиот договор е „против природата на самиот управен предмет“. Идната управна и судска практика треба да утврди кои конкретни управни работи не се соодветни за договорна форма.⁵

Заедно со претходно наведените ситуации, ЗУП од 2015 година создал најголем број законски можности за различно регулирање на неколку процедурални елементи. Постојат 39 случаи каде што со ЗУП експлицитно се дава основа за различно регулирање на овие институти со посебните закони. Тие се: дебиروقратизација на постапката (член 18/1), трошоци (20/1, 2), јазик (21/1), надлежност (23/1, 27/1), заедничко учество во постапката (37/1) својство за застапување (40/1), одговорно одделение/лице (43/2), овластување за потпишување на актот (43/4), рокови (53/2, 56/1, 91/1, 141/1, 156/1), корекција на

5 Албанскиот ЗУП од 1999 година немал таква регулатива за управен договор. Наместо тоа, таму експлицитно се уредува кои договори треба да се сметаат за управни договори. Тоа беше регулирано со член 151/1 и 2 од ЗУП од 1999 година каде што се наведува следново:

„1. Управниот договор е договор со кој се создава, менува или прекинува правен однос од јавното право.
2. Следниве се управни договори: а) преземање јавни работи; б) набавки на јавни работи; в) набавка на јавни услуги; г) лиценцирање игри на среќа; г) продолжување на договори за набавки; ж) склучување договори за услуги што ги обезбедуваат приватни субјекти во случај на природни катастрофи.“

неточните работи во барањето (62/2), судир на надлежности (70/5), управна помош (71/3), прашања поврзани со едношалтерскиот систем (75/2, 3), истрага по службена должност (77/3), окончување на постапката по службена должност (90/2), окончување на постапката (93/2), форми и делови на управниот акт (98/1, 99/3), управен акт за кој не е потребно образложение (101/1), укинување на важечки акт (117/1), различни прашања поврзани со жалбата (129/2, 131/1), одложувачко дејство на жалбата (134/1), орган до кој е адресирана жалбата (135/1), решение за жалбата (138/5), жалба против недостаток на дејство (139/4), дејство на актот за решавање на жалбата (140/2), начин на известување (148/2), меѓународно известување (153/1), известување (164/3) и извршување (167/1). Ваквиот голем број правни основи за различно регулирање одредени елементи на управната постапка со посебни закони може да поттикне пролиферација на закони што би содржеле процедурални правила и би се оддалечиле од решенијата пропишани во ЗУП од 2015 година.

(В) Во ЗУП од 2015 година „јавниот орган“ се дефинира како секое централно тело што врши управни функции; секој јавен субјект, до степенот до кој врши управни функции; секој локален владин орган што врши управни функции; секој орган на вооружените сили, сè додека врши управни функции; како и секое физичко или правно лице на кое, според законот, регулативите, или друга форма предвидена со законодавството на сила, му е доделено право за вршење јавни функции.

Согласно законот бр. 90/2012 за организирањето и работата на државната управа, државната управа на Албанија се состои од Кабинетот на Премиерот, министерствата, подредени организации, организации што даваат јавни услуги (услуги од општ интерес), автономни агенции, и управни органи во префектури.

Во моментот има 19 министерства, хиерархиски поставени на врвот над сите други органи на државната управа. Нивните внатрешни единици се состојат од *секретаријат на министерството, главен директорат, директорати и сектори*. Воспоставувањето посебни организациски единици, *одделенија*, може да се предвиди со посебни закони. Покрај тоа, одделенијата можат да се воспостават како внатрешни единици на Кабинетот на Премиерот, како веќе формираното Одделение за јавна администрација.

За разлика од министерствата, кои претежно се занимаваат со креирање на политики, подредените организации се формирани од страна на Владата со цел да вршат управни функции кои бараат повисоко ниво на раководна или професионална експертиза. Нивните задачи вклучуваат директно спроведување на законот, обезбедување јавни услуги, внатрешни управни функции и професионална поддршка за министерството. Тие се подредени под едно од министерствата или директно под Кабинетот на Премиерот.

Неекономските јавни услуги ги обезбедуваат организации формирани за таа намена со министерски указ и со нив директно управува министерството или неговите територијални организациски единици. Економските јавни услуги ги обезбедуваат јавни претпријатија, врз основа на концесии или преку јавно-приватни партнерства. Јавните услуги се под широк надзор на Владата бидејќи тие се дел од системот на јавната управа.

Автономните агенции се формирани со закон како посебни организации со повисока независност во споредба со други организации на јавната администрација, високо специјализирани и, делумно или целосно, сами се финансираат. Најчесто се формирани како регулаторни тела, и се под надзор на ресорниот министер, а по исклучок, на Премиерот.

Управните органи во префектурите ги вршат активностите на префектите, кои се претставници на државната администрација во регионите. Исто така, има голема мрежа на подрачни организациски единици на државната управа основани на територијата една или повеќе локални единици или подредени организации.

До пред две години, Албанија имаше високо фрагментирана територијална организација што се состоеше од 374 основни локални единици (комуни и општини). Здружувањето на единиците на локалната власт беше спроведено во текот на реформата од 2014 година. Во моментот има 61 општина, што е основна локална единица, и 12 региони, што се единици на локална власт на второ ниво. Регионите се поделени на 36 окрузи што делуваат само како управни единици, односно, територијална рамка за обезбедување децентрализиран државни и регионални услуги. Сите единици на локалната власт имаат свој управен апарат вклучен во управни постапки. Локалните единици често соработуваат со цел да обезбедат комунални јавни услуги. На пример, има 55 здружени претпријатија во полето на водоснабдувањето и управувањето со отпад. Некои јавни услуги се приватизирани и предмет на концесии.

Управното судство е организирано во шест управни првостепени судови (еден во Тирана, пет регионални судови), второстепен суд е Управниот суд за жалби и врховниот Управен колегиум на Вишиот суд. Сите овие судови се основани во ноември 2013 година.

1.2. Босна и Херцеговина

(А) По распадот на Југославија, Босна и Херцеговина го презеде југословенскиот ЗОУП од 1956 година (во својата финална форма од 1986 година), како што направија и другите поранешни југословенски републики на почетокот на деведесетите.⁶ Меѓутоа, создавањето специфична државна организација доведе до донесување четири нови закони за (општа) управна постапка.⁷ Првиот ЗУП во Федерацијата Босна и Херцеговина

6 Уредба со законска сила за преземање на Законот за општа управна постапка (Службен весник на РБиХ, бр. 2/92 од 11 мај 1992 година).

7 Според Дејтонскиот договор, Босна и Херцеговина има сложена (федерална) политичка и територијална структура што се состои од неколку нивоа и ентитети. Земјата е поделена на два ентитети: Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска. Во 2000 година, округот Брчко беше создаден како посебна, децентрализирана и автономна единица на локалната самоуправа – тоа е округ на Босна и Херцеговина и претставува една од федералните единици. Федерацијата се состои од десет кантони и 74 општини. Република Српска е поделена на 57 општини. Покрај ентитетите, кантоните и општините, во Босна и Херцеговина има 12 градови: Бања Лука, Источно Сараево, Мостар, Сараево, Бијелина, Добој, Приедор,

(ФБиХ) беше донесен во 1998 година и беше ревидиран една година подоцна (Сл. Весник на ФБиХ бр. 2/98, 48/99). ЗУП на округот Брчко (ОБ) беше донесен во 2000 година и оттогаш е изменет и дополнет шест пати (Сл. весник на ОБ бр. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08, 36/09, 48/11—пречистен текст). Во Република Српска (РС) и на државно ниво (Босна и Херцеговина, БиХ), З(О)УП биле донесени во 2002 година (Сл. весник на РС, бр. 13/02, 87/07, 50/10; Сл. весник на БиХ, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13).

Општо земено, З(О)УП ја следи австриската традиција на управна постапка и не целосно кореспондира со барањата на јавната администрација како што се административно поедноставување, е-влада, брзи и ефикасно функционирање, заштита на сè пошироките права на граѓаните во однос на јавната администрација, правична постапка, непристрасност и достапност, усогласување со европскиот концепт за услуги од општ интерес, правото на добра управа, итн. (споредете Корпиќ, 2006; Rusch, 2009, 2011). По донесувањето на новите З(О)УП, се спроведоа неколку ревидирања поврзани со електронската комуникација и правни лекови (освен во ЗУП на ФБиХ). Беа воведени и други помали измени, но пред сè поради практични причини, односно, со цел да се регулираат институти што често се среќаваат во практиката (на пример, обнова на списи во предмети, поднесување изјави на официјалниот јазик, итн.). Како последица на тоа, регулирањето на управната постапка сè уште е премногу формализирано, детално и не целосно усогласено со потребите на современата јавна администрација, европските стандарди и ориентираноста кон граѓаните.

Сите З(О)УП содржат голем број одредби наследени од претходниот систем (од 277 члена во ЗОУП на РС до 305 члена во ЗУП на ФБиХ). Нема суштински разлики во структурата и содржината на З(О)УП.

Во З(О)УП се дефинираат 16 до 17 основни начела: опфат на примена на З(О)УП врз основа на критериумот за функционирањето на јавната администрација, посебни постапки, супсидијарна примена на З(О)УП, законитост, заштита на правата на граѓаните и јавниот интерес, ефикасност, материјална вистина, право на одговор, слободна оцена на докази, независно донесување одлуки, право на жалба, принцип на конечна и правосилна одлука, економичност на постапка, активна помош, употреба на јазици и употреба на поимот *тело (орган)*. Понатаму, ЗУП на БиХ ги предвидува начелата на пристап до информации и заштита на податоци (од 2013 година) и начелото на јавност. Претходно предвиденото начело на транспарентност беше заменето со поширокото начело за пристап до информации и заштита на податоци поради технички причини врз основа на воведувањето на електронска комуникација и новата регулатива за заштита на податоци.

Регулативата за управната постапка е поврзана исклучиво со поединечните управни акти, односно З(О)УП ме ги регулира ниту општите постапки за носење акти ниту управните

Требиње, Зеница, Бихаќ, Тузла и Широки Брег. Територијата и власта на градовите одговора со истоимените општини, со исклучок на Градовите Сараево и Источно Сараево, што се состојат од неколку општини. Градовите имаат сопствена градска власт чиишто надлежности се меѓу надлежностите на

договори. Нема одредби за заштитата на правата на граѓаните во однос на реални акти или обезбедување услуги од општ интерес. Имаше обид за воведување на институтот управен договор и приговор во ЗУП на БиХ од 2012 година (во првата нацрт-верзија на Законот за измени и дополнување на ЗУП на БиХ изготвен од Министерството за правда на БиХ), но одредбите од нацртот не беа вклучени во конечниот текст. Овие новини беа предложени од Програмата за подобрување на квалитетот на управното одлучување во Босна и Херцеговина изготвена во рамките на проектите за реформа на јавната администрација што ги водеше Канцеларијата на Координаторот за реформа на јавната администрација во Босна и Херцеговина.

Во третиот дел од сите З(О)УП се регулираат седум правни лекови. Покрај жалбата како редовен правен лек, постојат вонредни правни лекови што понатаму се делат во повторување на постапката, од една страна, и посебни случаи на поништување, укинување или менување на управен акт, од друга страна. Тие се состојат од пет правни лекови: 1) менување и поништување на управен акт по поведен управен спор; 2) поништување и укинување на управен акт по право на надзор; 3) укинување и менување на конечен управен акт со согласност или на барање на странката; 4) вонредно укинување на управен акт, и 5) огласување на управен акт за ништовен. Покрај тоа, ЗУП на ФБиХ и ЗОУП на РС содржат дополнителен вонреден лек наречен „барање за заштита на законитоста“ што беше отстранет од другите ЗУП по нивните ревидирања.

Во 2004 година, со одлука на Советот на министри на БиХ беше формирана Канцеларија на Координаторот за РЈА во БиХ. Неговата улога е да ги координира активностите за РЈА на Советот на министри, владите на ентитетите и владата на ОБ, во соработка со Делегацијата на Европската комисија во БиХ. Во 2006 година, владите на сите нивоа ја донесоа Националната стратегија за РЈА и Акцискиот план 1 изготвен од Канцеларијата на Координаторот. Посебна глава на Стратегијата и Акцискиот план 1 (ревидиран во 2011 година) беше посветена на проблемите и целите на реформата на управната постапка и одлучувањето. Следниве прашања беа нагласени како клучни проблеми на тогашната (и сегашната) ситуација:

- значителниот број посебни управни постапки ја намалува транспарентноста и предвидливоста на дејствата и одлуките на јавната администрација,
- роковите за одлуките ретко се почитувале,
- одлуките формално донесени од раководителите на институциите ја забавувале постапката,
- второстепените органи не биле подготвени да одлучуваат мериторно што довело до повеќекратно укинување на управните акти и враќање на предметите кај првостепените органи што ја забавува постапката,
- одредени вонредни правни лекови го усложнувале системот на управно одлучување, особено кога ретко се користат,
- законодавството не предвидувало можност за електронска комуникација меѓу странките и управните органи.

општините и кантоните (или ентитетите, во случајот на Република Српска).

Сепак, досега не се спроведени значајни реформи и системот на управно одлучување во Босна и Херцеговина сè уште бара суштински промени што ќе ја олеснат управната постапка и ќе осигурат функционирање на јавната администрација според начелата на добро управување, како што се владеење на правото, предвидливост, отчетност, транспарентност и отвореност, ефикасност и ефективност. Понатаму, усогласувањето со стандарди на ЕУ, како и со стандардите на Советот на Европа е задача што претстои.

Организацијата на јавноправните органи ангажирани во управните постапки во Босна и Херцеговина ја следи сложената организација на територијалниот и политичкиот систем. Босна и Херцеговина како целина, секој ентитет и округот Брчко имаат јавноправни органи што начелно применуваат општи законски акти (вклучувајќи го регулирањето на управната постапка) донесени од законодавниот дом на единицата на која припаѓаат.

(Б) Како и секоја друга земја од територијата на поранешна Југославија, постоењето на посебни управни постапки во БиХ претставува огромен предизвик за реформата и модернизацијата на јавната администрација. Сложеноста на државниот, правниот и институционалниот систем на БиХ претставува дополнителен предизвик поради законодавните овластувања на ентитетите (Федерацијата Босна и Херцеговина, Република Српска и округот Брчко).

Се чини дека посебните постапки се слични во сите три ентитети на БиХ. Иако не постојат сеопфатни и веродостојни податоци за оваа материја, во Стратегијата за реформа на јавната администрација се наведува дека „...големиот број посебни управни постапки ја намалуваат транспарентноста и предвидливоста на управните дејства и управните акти. Тоа претставува значителен товар за граѓаните и ја зголемува можноста за дискрециони одлуки и други отстапувања“ (Стратегија за реформа на јавната администрација на БиХ, 2006:41).⁸ Правна основа за постоењето на посебна управна постапка може да се најде во сите закони за општа управна постапка во БиХ, особено во З(О)УП на Босна и Херцеговина (БиХ), Федерацијата Босна и Херцеговина (ФБиХ), Република Српска (РС) и округот Брчко (ОБ).

Со ЗУП на БиХ (државно ниво во два членови во воведниот дел од законот е даден правен основ за регулирање на постапките со посебни закони. Во член 2 се регулира посебната постапка, додека во член 3 се регулира начелото на супсидијарност на примената на ЗУП во сите случаи кога одредени прашања за постапката не се регулираат со посебни закони:

„Одредени прашања на постапката за одредена управна област можат само по исклучок, со посебен закон, да се регулираат поинаку од тоа како се регулирани во овој закон, ако е потребно за различно постапување во тие прашања, со тоа што не можат да бидат во спротивност со начелата на овој закон.“

(член 2, ЗУП на БиХ)

„Во управните области за кои со закон е пропишана посебна постапка,

постапката се спроведува според посебниот закон, под услов одредбите од тој закон да се применуваат во сите прашања што не се регулирани со посебен закон.“ (член 3, ЗУП на Бих)

ЗУП на Федерацијата Босна и Херцеговина (ФБиХ) содржи два члена со кои се регулираат посебни постапки (член 2) и начелото на супсидијарност за примена на ЗУП (член 3):

„Одредени прашања на постапката за одредена управна област можат само по исклучок, со посебен федерален закон, да се регулираат поинаку од тоа како се регулирани во овој закон, ако е потребно за различно постапување во тие прашања, со тоа што не можат да бидат во спротивност со начелата на овој закон.“ (член 2, ЗУП, ФБиХ)

„Во управните области за кои со федералниот закон е пропишана посебна постапка, постапката се спроведува според посебниот закон, под услов одредбите од тој закон да се применуваат во сите прашања што не се регулирани со посебен закон.“ (член 3, ЗУП, ФБиХ)⁹

За разлика од ЗОУП на Република Српска, во ЗУП на Федерацијата Босна и Херцеговина се предвидува дека одредени прашања регулирани со овој закон, може да се регулираат поинаку само со законодавство донесено на федерално ниво. Оваа промена била воведена со измените на законот од 1999 година.

ЗОУП на Република Српска исто така содржи два општи члена што претставуваат темел за посебните управни постапки. Во член 2 и член 3 се предвидуваат општите услови во согласност со кои во управна постапка треба да се користат посебни постапки:

„Одредени прашања на постапката поради специфичната природа на управните работи во одредена управна област можат со посебен закон да се регулираат поинаку од тоа како се регулирани во овој закон, ако е потребно.“ (член 2, ЗОУП на РС)

„Во управните области за кои со закон е пропишана посебна постапка, постапката се спроведува според посебниот закон и одредбите од тој закон мора да се во согласност со општите начела дефинирани во овој закон.“ „Во сите работи кои што не се регулирани со посебниот закон, постапката се спроведува според овој закон.“ (член 3, ЗОУП на РС)¹⁰

Со ЗУП на Округот Брчко посебната постапка се регулира општо во два члена. Во член 2 се регулира посебната постапка, додека во член 3 се регулира начелото на супсидијарност за примена на ЗУП:

„Одредени прашања на постапката за одредена управна област можат само

8 Видете на <http://parco.gov.ba/eng/?page=110>

9 Зборот *федерален* беше воведен со измените и дополнувањата на Законот од 1999 година (Службен весник на ФБиХ 48/99).

по исклучок, со посебен закон, да се регулираат поинаку од тоа како се регулирани во овој закон, ако е потребно за различно постапување во тие прашања, со тоа што не можат да бидат во спротивност со начелата на овој закон.“ (член 2 од ЗУП на ОБ).

„Во управните области за кои со закон е пропишана посебна постапка, постапката се спроведува според одредбите на посебниот закон, под услов одредбите од тој закон да се применуваат во сите прашања што не се регулирани со посебен закон.“ (член 3 од ЗУП на ОБ).

Во сите овие одредби се предвидува дека а) само одредени прашања на управната постапка можат да се регулираат различно од општата регулатива, б) овие прашања треба да се регулираат само со посебен закон, а не се второстепено законодавство (владины укази, правилници, извршни одлуки, итн.), в) посебна регулатива е навистина потребна во одредена управна област (што треба да биде логично оправдана и разумна), г) посебното регулирање не смее да биде спротивно на општите начела на општите закони за управна постапка, и д) општиот закон за управна постапка се применува само во случаи кога не постои посебно законодавство во одредена управна област (начело на супсидијарност).

Покрај овие општи законски основи за користење посебна постапка, законите за управна постапка на сите четири ентитети во многу случаи дозволуваат посебни прашања да се регулираат со посебно законодавство различно од ЗОУП. Во ЗУП на БиХ се предвидуваат 25 ситуации во коишто се применува општиот закон „освен ако не е поинаку регулирано со посебни закони“. Тоа се правна помош (член 34/3), исклучување на службено лице (38/4), својство за постапување во постапката (45/4), причини за непостапување како застапник (47/4), заедничко дејство на странките во постапката (48/1), повикување (62/3, 64/2), доставување (73/2), трошоци (124), сведоци и должност за сведочење (167/3), изземање на вештаци (178/2), одлуки донесени од страна на Владата (193/3), рокови (195/5; 208/1, 2; 235; 266/2), различен назив на управниот акт (197/1), потпишување на управен акт донесен од колегијален орган (202/2), надлежност за жалба (215/2, 3; 216), и надлежност за управно извршување (265/1; 266/3).

ЗУП на ФБиХ исто така содржи околу 25 посебни ситуации што предвидуваат посебна постапка. Тие вклучуваат надлежност (член 21), службени лица (36,37), правна помош (41/3), изземање на службени лица (45/6), својство за постапување во постапката (52/4), должност за застапување на странка (54/4), заедничко застапување (55/1), повикување (69/3; 71/2), доставување (80/2), трошоци (131), сведоци (185/2), овластување за постапување (200/3), рокови (202/5; 216/1, 2; 244/1; 275/2, 3), назив на управен акт (204/1), колегијален орган (209/2), надлежност за жалба (225/1), и извршување (272/2; 274/1, 2).

Во ЗУП на РС се предвидуваат 15 ситуации во коишто со посебни закони се регулира нешто поинаку од општиот закон и/или кога барањата на постапката се пропишани со посебен закон, најчесто со законот со кој се регулира граѓанската постапка. Тие

вклучуваат правна помош (член 31), својство за постапување во постапката (41/3), причини за непостапување како застапник (43/4), заедничко дејство на странките во постапката (44/1), повикување (58/3), трошоци (121), сведоци и обврска за сведочење (167/3), вештаци (175/2), рокови (192/5; 206/1; 233/1; 262/2), различен назив на управен акт (194/1), надлежност за жалба (214/1), и надлежност за управно извршување (261/1).

Во ЗУП на округот Брчко се предвидуваат 23 ситуации во коишто со посебен закон може да се регулира различно од процесниот закон. Тие вклучуваат надлежност (21/1), правна помош (28/3), привремено застапување (41/3), заедничко дејствување на странките (42/1), електронски потпис/документи (53/4; 53а, 285а), повикување (56/3; 58/2), доставување (67/2), трошоци (104/1; 118), сведоци и обврска за сведочење (161/3), изземање на вештаците (187/2), надлежност за одлучување во управна работа (187/2), рокови (189/5; 203/1; 228/1; 258/1), различен назив на управен акт (191/1), и управно извршување (255/2; 257/1, 2).

Очигледно е дека некои од прашањата експлицитно отворени за регулирање со посебни закони се оние прашања поврзани со надлежноста, изземањето на службени лица, правната помош, повикувањето, доставувањето, роковите, називот на актот, работата на колегијалните органи, трошоците, сведоците, одлуката за жалба, извршувањето, итн. Ваквите одредби ја отвораат вратата за дивергентно правно регулирање на одредени прашања на постапката. Тоа можеби е оправдано во некои ситуации кога специфичноста на одредена управна област бара одвојување од општата регулатива, но во многу случаи различна законска регулатива на одредени институти на постапката не е потребна и создава непотребна правна комплексност.

Неколку заклучоци можат да се извлечат од анализата на четирите ЗОУП во БиХ во однос на посебната управна постапка и односите со општиот закон за управна постапка. Прво, кога станува збор за поднационално ниво, два од три закони за управна постапка не го содржат зборот *општа* во нивниот наслов (ЗУП на ФБиХ и ОБ). Само ЗОУП на Република Српска се смета за закон за општа управна постапка. Второ, сите четири закони имаат речиси идентични одредби за посебните управни постапки и супсидијарноста на законот за општа управна постапка во однос на посебната постапка. Сепак, ЗУП на ФБиХ е малку построг во споредба со останатите три закони, бидејќи таму се задржува можноста за регулирање на прашањата на управната постапка на различен начин од ЗУП само со федерални закони. Трето, сите четири закони го ограничуваат посебното регулирање само на одредени прашања од управната постапка. Четврто, експлицитните ситуации каде што во ЗОУП е предвидена можност за посебно регулирање на некои прашања од постапката се слични во сите четири закони, што нè доведува до заклучокот дека нивото на усогласеност на ЗОУП на територијата на БиХ е прилично високо. Петто, не е можно да се утврдат точни и прецизни податоци за конкретниот број закони што содржат процедурални членови што можат да се применат во одредени управни области. Може само да се претпостави дека постојат неколку категории вакви закони, од оние што содржат само неколку одредби за постапката до оние што ја регулираат управната постапка во посебни управни области на поцелосен начин. Оттука, може да се заклучи дека кога станува збор за односот на општите и

посебните управни закони, ситуацијата е помалку или повеќе слична во речиси сите земји од територијата на поранешна Југославија.

(В) Органите во БиХ што го применуваат ЗУП на БиХ се управните органи на БиХ кога одлучуваат по управни прашања во надлежност на институциите на БиХ и правните лица на кои им се доверени јавни овластувања и што ги применуваат правилата на управната постапка (член 1 од ЗУП на БиХ). Во согласност со Законот за Управа (Сл. весник на БиХ, бр. 32/02, 102/09) управните органи на БиХ што се занимаваат со управни работи се министерствата и управните организации поврзани со министерствата, независни управни организации и други организации утврдени во законот или овластени да вршат управни надлежности со посебен закон. Покрај нив, управни надлежности можат да спроведуваат институции, претпријатија и други правни лица на кои им се доверени јавни овластувања. Во БиХ има девет министерства и 25 независни управни организации воспоставени со Законот за министерства и други управни органи на Босна и Херцеговина (Сл. весник бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 103/09).

Следниве органи подлежат на ЗУП на ФБиХ: органите на управата на ФБиХ и органите на кантонската управа, градските и општинските управни органи и други органи кога директно ја применуваат законската регулатива, одлучуваат за правата, должностите и правните интереси на граѓаните, правните лица и други субјекти во управни работи. Бидејќи се применува функционалниот критериум за јавна управа, претпријатијата, институциите и други правни лица што имаат јавно овластување со закон или регулативата донесена од градскиот или општинскиот совет, се обврзани да го применуваат ЗУП кога одлучуваат во управни работи (член 1 од ЗУП на ФБиХ).

Организацијата на управните органи на сите територијални нивоа на ФБиХ (федерално, кантонско и општинско/градско) се регулира со Законот за организација на органите на управата на ФБиХ (Сл. весник на ФБиХ, бр. 35/05; ЗООУ). Двете главни категории се органите на управата и управните организации. Органите на управата се воспоставени на сите нивоа на власта како федерални органи на управата, кантонски органи на управата и општински/градски органи на управата (член 32 од ЗООУ). Организациите се воспоставени кога се потребни професионални и научни работни методи, на федерално и на кантонско ниво, а особено во градовите и општините што имаат најмалку 50.000 жители (член 34 од ЗООУ).

Федералните органи на управата се федералните министерства и федералните управи (независни или поврзани со федералните министерства) (член 38 и 39 од ЗООУ). Има 16 федерални министерства и три независни федерални управи (на пример, Федерална управа за инспекција) основана во ФБиХ. Федерални управни организации се федерални заводи (*zavodi*), федерални дирекции (*direkcije*) и федерални агенции (*agencije*) (член 40 од ЗООУ). Во моментов има шест организации од овој вид во ФБиХ (на пример, Федералниот завод за статистика).

Федерацијата се состои од десет кантони како трето ниво и 74 општини како најниското

ниво на територијална организација што ги спроведуваат своите надлежности во својство на локални управни организации. Во ФБиХ се наоѓаат шест од 12 градови.

Кантонски органи на управата се кантонските министерства и кантонските управи. Вкупно, постојат 96 кантонски министерства (меѓу осум и тринаесет министерства по кантон) и 28 независни кантонски управи. Воспоставени се дури 39 кантонски управни организации во форма на кантонски заводи, дирекции и агенции. Дополнително, постојат 21 орган воспоставени како фондови, служби, архиви, и така натаму.

Општинските и градските органи на управата се општинските и градските служби за управување. Управните организации се воспоставени во градови и само по исклучок во општини како општински/градски заводи, дирекции и агенции (член 49 и 50 од ЗООУ).

Субјектите што го применуваат законот за управна постапка во Република Српска се органите на Република Српска, градските и општинските органи кога извршуваат државни управни работи, институциите и други организации на кои има се доверени јавни овластувања кога одлучуваат за правата, обврските или правните интереси на поединци, правни лица или други лица, или кога вршат други работи предвидено со закон.

Во согласност со Законот за републичка управа (Сл. весник на РС, бр. 118/08, 24/12, 121/12) органите на управата на Република Српска се министерствата, републичките управи, и републичките управни организации (член 12). Сите тие, имено, 16 министерства, шест републички управи и 19 републички управни организации се формирани со истиот закон (член 15, 32 и 39). Мнозинството републички управи (пет) и републички управни организации (17) се поврзани со министерствата.

Локалната самоуправа во Република Српска е организирана во 57 општини. Исто така, постојат шест градови како посебна категорија.

Органите што се обврзани да го применуваат ЗУП во округот Брчко се одделенијата на Владата на округот Брчко и други органи кога во управни работи, непосредно применувајќи ги законските прописи одлучуваат за правата, должностите и правните интереси на граѓаните, правните лица и други субјекти, како и претпријатија, институции и други правни лица на кои им се доверени јавни овластувања кога одлучуваат за управни работи (член 1 од ЗУП на ОБ).

Во согласност со Законот за јавна управа на округот Брчко (Сл. весник на ОБ, бр. 19/07, 2/08, 43/08, 9/13) јавната управа на округот Брчко се состои од одделенија на Владата на Округот Брчко, канцеларијата на градоначалникот, Дирекцијата за финансии, Канцеларијата за управување со јавниот имот, Канцеларијата на координаторот на ОБ во Владата на БиХ и други управни органи (член 2). Во моментов, постојат 11 одделенија на Владата на ОБ.

Организацијата на управното правосудство во Босна и Херцеговина исто така ја следи сложената територијална организација. Оттука, управното правосудство се регулира со

Законот за судот на БиХ и релевантните закони за судови во ентитетите на БиХ и ОБ.¹¹ Судската контрола на законитоста е во надлежност на редовните судови – не постојат посебни управни судови. Сите управни спорови се едностепени судски постапки, со исклучок на ОБ. Правото на жалба во управен спор е експлицитно исклучено во Законот за управни спорови на Федерацијата БиХ (Сл. весник, бр. 9/05, ЗУС на ФБиХ, член 40); во Законот за управни спорови на Република Српска (Сл. весник на РС, бр. 109/05, ЗУС на РС, член 34) се предвидува правото на жалба само ако тоа е пропишано со посебни закони; и во Законот за управни спорови на БиХ (Сл. весник на БиХ, бр. 19/02, 88/07, 83/08, 74/10, ЗУС на БиХ) нема посебни одредби за правото на жалба.

Управното одделение на судот на Босна и Херцеговина е овластено да одлучува по тужби против управни акти донесени од органите на БиХ (на државно ниво) (член 8 од Законот за судот на БиХ). Одделението за жалби на судот одлучува за правните лекови против првостепени решенија во управен спор (член 9 од Законот за судот на БиХ).

Управните спорови во ФБиХ се решаваат пред кантонскиот суд надлежен според седиштето на органот вклучен во управната постапка или неговата организациска единица (член 28 од Законот за судови на ФБиХ). Жалбата против решението на кантонскиот суд не е дозволена, но на странката ѝ е дозволено да поднесе вонреден правен лек до врховниот суд на Федерацијата или до кантонскиот суд (во зависност од надлежноста што е утврдена со закон) (член 40 и 41 од ЗУС на ФБиХ).

Системот на управното правосудство во Република Српска е многу сличен на системот на ФБиХ. Окружниот суд (*okružni sud*) е надлежен за решавање управни спорови во прв степен (член 31 од Законот за судови на РС) и вонредни лекови можат да се поднесат до Врховниот суд на Република Српска или до окружните судови (во зависност од видот на правниот лек) (член 35 од ЗУС на РС).

Во ОБ, основниот суд е надлежен за решавање управни спорови во прв степен и Апелациониот суд постапува по жалбата против решението донесено од основниот суд. Во согласност со Законот за управни спорови на ОБ (Сл. весник на ОБ, бр. 4/00, 01/01) постапките по правните лекови се регулирани со Законот за граѓанска постапка (со исклучок на контролата на законитоста).

1.3. Косово*

(А) Реформата на јавната администрација во Косово* беше поврзана со развојот на институционалната рамка во текот на подготовката и по прогласувањето на независноста од Србија. Иако беше дел од поранешна Југославија, во текот на деведесетите и двеилјадитите, Косово* тргна во друга насока, различна од управната традиција на

11 Закон за судовите на БиХ (Службен весник на БиХ бр. 29/00, 15/02 – друг закон, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07, 49/09 – пречистен текст, 97/09), Закон за судовите на РС (Службен весник на РС бр. 37/12), Закон за судовите во ФБиХ (Службен весник на ФБиХ бр. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14), Закон за судовите на ОБ (Службен весник на ОБ бр. 19/07, 20/07, 39/09, 31/11).

останатите држави од поранешна Југославија. Тоа се случи како резултат на прогласувањето на независност и одвојувањето од Република Србија во 2008 година.

Косово* го донесе својот прв Закон за општа управна постапка во 2005 година (Закон бр. 02/L-28 од јули 2005 година). ЗОУП од 2005 година содржи 143 члена што се систематизирани во пет главни делови. Во Дел I (член 1–10) се регулираат дефинициите и општите начела, во Дел II (член 11–28) се регулираат управните надлежности, Дел III (член 29–34) е насловен постапки за гарантирање на непристрасноста на јавната управа, Дел IV (член 35–81) е посветен на управната постапка, а Дел V (член 82–140) е посветен на управните активности, а последниот дел (член 141-143) содржи преодни и завршни одредби.

Направени се неколку процени на ЗОУП од 2005 година под покровителство на СИГМА. Посебна процена беше направена во 2012 година и беше предложено да се изготви сосема нов закон наместо да се донесат измените и дополнувањата на ЗОУП од 2005 година (SIGMA, 2012: 5).¹²

Во Процената на ЈА што ја изготви СИГМА во 2014 година се наведуваат главните недостатоци на ЗОУП од 2005 година:

- Опфатот на законот е премногу тесен бидејќи се концентрира на поединечни управни акти, а другите форми на управни активности остануваат воопшто нерегулирани или недоволно регулирани;
- Законот останува фрагментиран. Суштинските прашања се или погрешно формулирани (на пример, управна дискреција) или недостасуваат (на пример, барањето за брзо и навремено управно постапување);
- Алатките за поедноставување или недостасуваат или се недоволно регулирани, (на пример, употребата на алатките од Информатичката технологија);
- Начелата за гарантирање учество на поединци и ориентираност кон граѓаните се недоволно развиени, (на пример, пристап до податоци и активна помош на странките). Постојат некои општи правила за одлучувањето што можат да засегнат неопределен или голем број луѓе, но регулативата останува фрагментирана;
- Начелата на добро изготвување закони не се применуваат; на пример, текстот ниту е логички структуриран ниту формулиран на едноставен и јасен начин (SIGMA, 2014: 6).

Заклучокот на Процената на СИГМА на јавната администрација на Косово* во извештајот

12 „Текстот на тековниот ЗУП од 2015 година, генерално, ја одразува намерата на законодавецот да се предвиди правната рамка за добар систем на управна постапка. Особено намерата да се спроведе владеењето на правото е препознатлива без сомнение. Меѓутоа, добрата намера не е преточена во соодветен законодавен акт. Тековниот ЗУП има сериозни недостатоци што тешко може да се отстранат преку создавање селективни измени во тековниот законски текст. Наместо тоа, се препорачува да се изготви нов закон.“ (SIGMA, 2012: 5). „Би било повеќе од тешко да се унапреди тековниот ЗУП преку селективни измени и дополнувања. Недостатоците на Законот се огромни и системски. Навистина, што се однесува до регулаторната содржина на поединечни одредби, измените би биле можни. Сепак, севкупниот законодавен пристап, конфузната структура, како и регулаторните „дупки“ бараат толку многу длабоки менувања на тековниот текст што, на крајот, сите напори за поправка на Законот би довеле до несовршена и нечитлива „крпеница“ наместо добар, конзистентен и разбирлив законски акт. Поради тоа се предлага да се изготви и донесе нов ЗУП за Косово*.“ (SIGMA, 2012: 6).

од 2014 година беше следниот: „ЗУП постои, но тој ниту е кохерентен ниту целосен, и неговите недостатоци ја ограничуваат неговата ефикасност во промовирањето на европските начела на добро управување“ (SIGMA, 2014: 6). Ова најверојатно се главните причини зошто Косово* изготви нов ЗОУП со поддршка на СИГМА и меѓународни експерти. Таа поддршка резултираше со подготовка на нов предлог на ЗОУП од 2015 година.

Предлогот на ЗОУП од 2015 година има 162 члена организирани во девет делови. Дел I – општи одредби (член 1–13), Дел II – субјекти на управно дејство (член 14–43), Дел III – управни дејства (член 44–70), Дел IV – општи правила на управната постапка (член 71–82), Дел V – тек на постапката (член 83–107), Дел VI – известување (член 108–123), Дел VII – управни лекови (член 124–142), Дел VIII – извршување на управниот акт (член 143–156), и Дел IX – завршни и преодни одредби (член 157–162).

Насловот на Предлогот од 2015 година е Закон за општа управна постапка, што укажува на намерата за негово спроведување во разни управни области. ЗОУП од 2005 година, што сè уште е во сила, не успеал да се позиционира како општ процесен закон, и како централна процесна алатка на јавната администрација во правниот систем. Некои посебни закони упатуваат на него додека други регулираат исти прашања, непотребно отстапувајќи од неговите институти. Предлогот на ЗОУП од 2015 година има за цел да се позиционира како вистински општ процесен закон на органите на јавната администрација во Косово*.

Понатаму, во нацрт-законот се проширува делокругот на примена на управната постапка не само во класични унилатерални акти (управни акти за индивидуални права, обврски и правни интереси), туку и на другите управни дејствија што се во надлежност на органите на јавната управа. Тие вклучуваат склучување управни договори и сите други активности каде што органите на јавната управа „ги остваруваат своите надлежности преку други управни дејства во однос на правата, обврските или легитимните интереси на секој поединец“ (член 1.3.). Законот исто така се применува во ситуации кога јавните овластувања ги вршат како јавни, така и приватни (физички или правни) лица кога тие одлучуваат во управни работи.

Главните начела што се наведени во предлогот на ЗОУП од 2015 година се начелата на законитост (член 4), пропорционалност (член 5), еднаквост и недискриминација (член 6), објективност и непристрасност (член 7), легитимни и разумни очекувања (член 8), отворена администрација (член 9), дебиروقратизација и ефикасност на управната постапка (член 10), информираност и активна помош (член 11), трошоци на постапката (член 12), и право на правни лекови (член 13).

Одредени начела можат да се најдат само во некои закони во регионот на Западен Балкан (на пример, во ЗОУП на Албанија). На пример, начелото на дебиروقратизација, според кое „управната постапка нема да биде врзана со конкретна форма освен ако тоа не е предвидено со закон“ (член 9); бесплатност на постапката, каде што се наведува дека за странката „управната постапка е бесплатна, освен ако не е поинаку предвидено со закон“, и ако плаќањето е предвидено со закон, тогаш „тоа нема да чини повеќе

отколку што се неопходните просечни трошоци за спроведување таков вид постапка (член 12/1, 2).

Во споредба со другите закони во регионот (освен четирите закони во БиХ и словенечкиот ЗОУП), ЗОУП на Косово* главно ја следи структурата на другите закони изготвени и донесени во последните неколку години. Меѓутоа, во предлогот од 2015 година некои од новите институти се регулираат подетално отколку во другите закони. Ова посебно се однесува на регулирањето на управниот договор што е поразвиено отколку кај мнозинството земји од Западен Балкан. Предлогот содржи одредби за управниот договор организирани во осум члена (член 60–68) со кои се регулираат разни правни ситуации. И покрај тоа, примената на институтот е сосема зависна од донесувањето посебни закони што треба да создадат правна основа за заживувањето на управниот договор во практиката.

(Б) Кога станува бор за посебните управни постапки во Косово*, во предлогот на ЗОУП од 2015 година се предвидува следново: „Во посебни закони можат да се предвидат посебни правила за одредени аспекти од посебните управни постапки. Ваквите одредби мора да бидат во согласност со општите начела на овој закон и не можат да го намалат нивото на заштита на правата и правните интереси на странките што е предвидено со овој Закон.“ (член 2/4)

Намерата на законодавецот била да се осигурат инструменти за да се намали бројот на посебни закони што би содржеле дивергентни прописи за постапката. Се предвидува дека а) посебните правила за постапката се регулираат само со закон, а не се подзаконски акти, б) само одредени аспекти на управната постапка можат да се регулираат различно од општата регулатива, а не поголемиот дел од постапката, ниту пак целата постапка, в) посебните правила на постапката мора да бидат во согласност со општите начела на управната постапка, и г) нивото на заштита на правата и правните интереси на странките не може да биде пониско од стандардите утврдени со општиот закон со кој се регулира управната постапка.

Во предлогот на ЗОУП посебните закони експлицитно се спомнуваат 14 пати. Аспектите што експлицитно се наведени како нешто што би можело да се регулира на различен начин со посебно законодавство се однесуваат на службено лице (член 26/2), заедничко одлучување на неколку управни органи (член 32/5), начин на одлучување на колегијален орган (член 37/2, 39/2), управен договор (член 60/2), рокови (член 98/2), посебно регулирање на разни прашања поврзани со електронски документи и електронски потпис (член 47/3, 4; 61/2; 73/3; 106/5) и електронско известување (член 118/1, 2, 3). Во споредба со законите за управна постапка што се поблиску до поранешниот југословенски концепт на управна постапка (на пример, законите во БиХ), во овој закон се предвидуваат помалку случаи каде што експлицитно се дозволува различно регулирање преку посебни закони.

И покрај фактот дека намерата на законодавецот била да се намали бројот на посебни постапки, останува да се види колку ова е изводливо во практиката. Во нацрт-законот, како и во речиси сите останати анализирани закони во регионот, нема инструменти за

постигнување на оваа легитимна цел. Можеби единствениот исклучок е новиот црногорски ЗУП. Канцеларијата што го изготвува законот нема обврска да контролира дали посебните закони се во согласност со член 2/4. Понатаму, нема обврска да се направи процена на тековната состојба и јасно да се утврди колку посебни закони постојат и дали тие се во согласност со барањата на член 2/4 од ЗОУП. Ваквите обврски требало да се регулираат и да се стават во завршните и преодните одредби.

Слично и кај регулативата од другите земји од Западен Балкан што донеле нови ЗОУП, спроведувањето на одредени нови институти е тесно поврзано со донесувањето посебни закони. Овие институти не можат да се применат без такви закони. Најважниот случај е регулирањето на управниот договор во член 60/2: „Јавен орган може да склучи управен договор, при извршувањето на јавниот интерес и без нарушување на правата на трето лице во случаите експлицитно предвидени со закон.“

Ваквата регулатива поттикнува донесување посебни закони во кои треба да се предвиди дека одреден договор е управен договор со цел да се примени постапката регулирана во ЗОУП. Потребна е силна политичка и административна поддршка во ресорните министерства кои изготвуваат закони во разни управни области.

(В) Одредбите на ЗОУП ги применуваат сите органи на јавната управа на Косово* дефинирани како централни органи на јавната управа и други подредени органи, и локални органи на јавната управа и нивните подредени органи, кога применуваат јавни овластувања и одлучуваат за управни прашања (член 1 и 2 од ЗОУП, Сл. весник на Република Косово*, бр. 8/07).¹³

Според Законот за државна управа (Сл. весник на РК, бр. 82/10) постојат четири видови органи на државната управа: 1) највисоки органи на државната управа – Владата, Кабинетот на Премиерот и министерствата; 2) централните органи на државната управа (ЦОДУ) ги сочинуваат подредените органи на државната управа што извршуваат неминистерски задачи или други управни задачи; 3) локални органи на државната управа (ЛОДУ) се општинските органи на државната управа; и 4) независни органи на државната управа (НОДУ) се состојат од правни лица формирани за да ги вршат задачите на државната управа за кои јавниот интерес бара висок степен на независност.

Во моментот, постојат 19 министерства, 68 ЦОДУ и мрежа на ЛОДУ. Бидејќи нема јасна политика за деконцентрација на државната управа, секој централен орган може да создаде своја мрежа на деконцентрирани ЛОДУ што работат на територијата на една или повеќе општини. Дополнително, постојат повеќе од 30 регулаторни агенции и други независни органи формирани со Уставот или со специјални закони.

Општините се основни територијални единици на локалната самоуправа во Косово*. Во

13 ЗОУП исто така го спроведуваат физички и правни лица на кои со закон, позаконски акти или со договор им се доверени јавни овластувања да вршат задачи и надлежности од јавно значење. Општите начела на ЗОУП исто така се применуваат за активностите на правните и физичките лица кога таквите активности го засегаат јавниот интерес, но тие не се применуваат за а) управни акти од регулаторен карактер, б) управни акти што се однесуваат на внатрешната организација на органите ја јавната управа, и в) управни акти издадени од органите на јавната управа во рамките на приватни трансакции во кои една од странките е јавната управа. СИГМА ги оценила наведените изрази како премногу широки, неодредени, па дури и

моментов, целокупната територија е поделена на 38 општини. Според Законот за локална самоуправа (Сл. весник на РК, бр. 28/08; ЗЛСУ) тие вршат три вида надлежности: 1) надлежности дадени на општините со Уставот или со законите за кои надлежности општините се целосно одговорни доколку го засегаат локалниот интерес (сопствени надлежности), 2) надлежности на централната власт и други централни институции чиешто извршување е привремено делегирано на општините со закон (делегирани надлежности), и 3) надлежности дадени на една општина или на повеќе општини со закон (зајакнати надлежности) (член 16). Зајакнати надлежности имаат одредени општини, каде што Србите се мнозинство, а опфаќаат посебни области како што се високото образование, култура и секундарна здравствена заштита. Општинската управа е организирана во дирекции, а со секоја дирекција раководи директор назначен од градоначалникот (член 66).

Услугите од општ интерес на национално и локално ниво ги обезбедуваат или бројните институции и претпријатија под надлежност на државата или на општината, или приватни даватели на услуги.

Реформата на управното правосудство во Косово* се случи во 2013 година кога влезе во сила новиот Закон за судови (Сл. весник на РК, бр. 79/10, 37/12, 17/15). Дотогаш, Врховниот суд на Косово* беше единствената инстанца овластена за решавање управни спорови, поради што можноста за поднесување на жалба беше ограничена. Единствената можност беше да се побара вонредна проверка на одлуката донесена од Врховниот суд, а таа проверка ја вршел самиот суд. Бидејќи правото на жалба не било загарантирано заради ваквата институционална структура, реформата првенствено се базирала на воведување нови правни лекови. Биле воспоставени три судски инстанции, но не бил основан посебен управно судски систем. Одделението за управно право при Основниот суд во Приштина е овластен за решавање на сите првостепени управни спорови во Косово*. Апелациониот суд постапува како второстепен суд и одлучува по жалбите поднесени против одлуки донесени од Основниот суд. Врховниот суд се занимава со вонредни правни лекови. И покрај спроведените реформи, малиот број судии и големиот број заостанати предмети како резултат на тоа, сè уште го кочат ефикасното функционирање на управната правда во Косово*.

1.4. Македонија

(А) Македонија започна да ја модернизира својата управна постапка во 2005 година. Договорот за стабилизација и асоцијација со Европската унија беше потпишан во 2001 година и реформата на јавната администрација е составен дел од тој договор. во 2005 година, беше донесен Законот за општа управна постапка (ЗОУП) (Сл. весник бр. 38/05). Истата година Македонија доби кандидатски статус.

ЗОУП од 2005 година содржеше 302 члена и беше премногу детален, аи ја следеше

контрадикторни и се препорачува да се изменат.

традицијата на југословенскиот ЗОУП, односно бешесличен на овој закон. Законот беше изменет и дополнет двапати, во 2008 и во 2011 година (Сл. весник, бр. 110/08, 52/11), меѓутоа измените доведоа само до дополнително зголемување на бројот на членови. Ове измени беа фокусирани на доставувањето, молчењето на администрацијата, одредени основни начела и комуникацијата меѓу странките (Pavlovska Daneva et al., 2014).

Паралелно со измените и дополнувањата на ЗОУП, беа направени и дополнителни промени. Управното одлучување се организирало во две инстанции. Првостепените постапки беа спроведувани од министерствата, другите органи на државната управа, организациите утврдени со закон и другите државни органи, правните и други лица на кои со закон им се дадени јавни овластувања, како и општински органи, додека второстепените постапки беа спроведувани од повеќе владини второстепени комисији. Во 2011 година овие владини комисији беа заменети со Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, која беше воспоставена како независна собраниска институција (Пеливанова и Ристовска, 2014 година).

Се случија промени и во системот на управно правосудство. Управниот суд беше основан во 2006 година, додека Вишиот управен суд беше основан во 2011 година. Вишиот управен суд одлучува по жалбите против пресудите на Управниот суд.

Меѓутоа, овие институции не беа во можност да ги решат бројните недостатоци на ЗОУП. Се тврдеше дека ЗОУП создал неефикасна и долга постапка и високи трошоци (Павловска-Данева и др., 2014). Во извештајот за 2011 година, мислењето на Европската Комисија беше дека „за да може да има системска промена, потребен е нов, современ и добро структуриран закон“. Подготовките за изготвувањето на новиот ЗОУП започнаа во 2013 година и во неговото изготвување беа вклучени домашни, регионални и експерти на ОЕЦД-Сигма. Новиот Закон за општа управна постапка (ЗОУП) беше донесен од Собранието во 2015 година. Законот влегува во сила во втората половина од 2016 година, освен некои одредби што важат од почетокот на 2016 година.

Во новиот ЗОУП се воведуваат значителни иновации во споредба со претходниот закон и тој ја следи патеката на модернизација што се применува во земјите во регионот.

Ова се некои од главните новини во новиот Закон:

- Прецизно дефинирање на управните работи и управниот акт;
- Прифаќање на европската терминологија и европските стандарди, на пример, воведување на поимот услуги од општ интерес;
- Воведување на новите начела, како што е начелото на пропорционалност и начелото на сервисна ориентираност на јавниот орган;
- Поедноставување на управната постапка;
- Регулација на употребата на новата информатичка технологија, на пример, електронска комуникација меѓу странките и јавните органи и задолжителна електронска комуникација меѓу јавните органи; електронски потписи;
- Нови институти, како што се управните договори (иако нивната употреба е

допуштена само во областите предвидени со посебно законодавство);

- Зајакнување на правата на граѓаните – на пример, воведување на правна заштита против реалните акти на јавните органи и во односите со давателите на услуги од општи интереси;
- Воведување нови правни лекови (управен приговор), модернизирање на правните лекови, и намалување на бројот на таканаречени вонредни правни лекови.

(Б) Македонскиот ЗОУП од 2015 година е пократок во споредба со претходниот закон и со него се регулираат неколку нови институти што не беа регулирани со ЗОУП од 2005 година. Реформата на ЗОУП во Македонија беше поддржана од страна на СИГМА, која позитивно го оцени законот пред неговото донесување.

Македонскиот ЗОУП содржи само еден член со кој се регулира односот меѓу општата и посебните управните постапки. Во член 2, наречен Примена на законот, се предвидува следново:

„(1) Овој закон се применува за сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги.

(2) Со посебните закони одделни работи може да се уредат поинаку од овој закон, доколку не се во спротивност со основните начела и целта на овој закон и не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со овој закон.“

Деталната анализа на член 2 покажува дека намерата на законодавецот е да се ограничат посебните управни постапки колку што е можно повеќе. Во првиот став се наведува дека, по правило, овој закон се применува за „сите управни дејствија на јавните органи и на давателите на услуги“. Тоа практично значи дека целиот јавен сектор треба да го применува законот и тоа се однесува не само на органите на централната власт (државната администрација), туку, исто така, и органите на локалната самоуправа и давателите на јавни услуги (услуги од општ интерес), вклучувајќи приватни субјекти кога тие постапуваат како даватели на јавни услуги.

Кога станува збор за различно уредување на одредени прашања од управната постапка со посебни закони, во вториот став се утврдуваат неколку услови што треба да се исполнат, за да може овие посебни закони да се применуваат. Прво, само одредени прашања од управната постапка можат со посебни закони да се уредуваат поинаку од овој закон. Второ, ваквото уредување не смее да биде во спротивност со „основните начела и целта“ на ЗОУП. Тоа треба да се применува имајќи го предвид целиот ЗОУП, а не само делот од законот формално наречен Основни начела (Глава II, член 5–17). Секој ЗОУП е кохерентен систем од законски одредби кои треба да се почитуваат како целина. Основните начела што формално се уредени во Глава II мора да бидат систематски почитувани во целиот текст на ЗОУП. Трето, изготвувачите на посебните закони со кои се уредуваат некои елементи од управната постапка поинаку од ЗОУП мора да бидат претпазливи да не го намалат нивото на правна заштита на учесниците во постапката утврдени во ЗОУП.

Одредбите што експлицитно отвораат простор за посебно уредување на одредени институти можат да се најдат во 10 членови. Тоа се прашања поврзани со некои аспекти на спроведувањето на постапката (член 24/2), одлучувањето од страна на колегијални органи (24/4), роковите (28/6, 106/1), учеството на неколку странки во постапката (36/2), ограничувањето на правото на разгледување на списите (43), роковите за известување (86/3) и применливоста на управниот договор (98/1).

Некои од ново регулираните правни институти – коишто беа воведени како главна новина во текот на јавната дебата за новиот ЗОУП – целосно зависат од донесувањето посебни закони. Ова особено се однесува на управниот договор, што, иако уреден со новиот ЗОУП, треба да се спроведува само во оние управни области што се предвидени со посебните закони. Во член 98/1 се уредува применливоста на управниот договор на следниов начин: „(1) 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“.

Се чини дека намерата на законодавецот била да се постигне правна едноставност и сигурност која би произлегле од општиот закон за управна постапка, поради што истиот треба да биде едноставен и лесен за разбирање не само за обичните државни службеници, туку и за граѓаните. Во секој случај, ќе биде тешко да се спречи посебните постапки да земат замав, имајќи ја предвид поранешната југословенска управна традиција, согласно која едно од општите правни начела е начелото *lex specialis derogat legi generali*, и непостоењето на ефикасен механизам, кој би го спречиле воведувањето на посебните постапки дури и во ситуации кога е повеќе од очигледно дека посебната управна постапка – во целост или делови од неа – не е ниту оправдана ниту потребна.

(В) Министерствата, органите на државната управа, организации формирани со закон, други државни органи, правни лица и физички лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, како и општинските органи, органите на Град Скопје и општините во рамките на Град Скопје се обврзани да ја водат постапката во согласност со правилата што се уредени во ЗОУП кога, во извршувањето на нивните законски надлежности, тие постапуваат, решаваат или преземаат други управни дејствија во управни работи.

Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа (Сл. весник, бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11; ЗОРОДУ), органи на државната управа се министерствата, управните организации и други органи на државната управа (член 5). Последно наведените органи, во зависност од нивните одговорности и нивото на самостојност, можат да бидат независни (дирекции, агенции, комисији, архив) или органи во состав на министерства (управа, биро, служба, инспекторат и капетанија). Самостојните органи на државната управа за својата работа одговараат на Владата, а органите во состав на министерства одговараат на соодветниот министер и на Владата (член 7). Со намалувањето на бројот на министерства, со овој закон се вовеле најзначајната промена во организацијата на државната управа откако Македонија ја

стекна својата независност. Во моментов, постојат 14 министерства кои опфаќаат 36 органи во составот на тие министерства.

Управните организации се основаат со закон за вршење определени стручни и други работи кои бараат примена на научни и стручни методи и со нив поврзани работи од областите за кои се основаат соодветните министерства (институти, заводи).

Другите државни органи се државни органи основани со посебни закони директно од страна на Собранието и тие одговараат на Собранието. Тие не се опфатени со општ закон. Според нивните надлежности се делат на класични управни органи основани и одговорни пред Собранието (на пример, Агенцијата за заштита на личните податоци, Државна комисија што одлучува во второстепени управни постапки и работни односи, Комисија за пристап до јавни информации, Агенција за администрација) и регулаторни органи (на пример, Регулаторна комисија за енергетика, Агенција за надзор на осигурувањето, Агенција за електронски комуникации, Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги). Постојат 18 органи и тела од овој вид во Македонија.

Правните и физичките лица на кои им се доверени јавни овластувања се јавни претпријатија, како и трговски друштва со јавни овластувања коишто обезбедуваат услуги од општ интерес. Има 27 државни јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост основани со цел обезбедување услуги од општ интерес.

Во моментов, Македонија е поделена на 80 општини. Бројот на општините се намали во 2004 година кога 123 единици на локална самоуправа беа реорганизирани во 84 единици, и во 2013 година, кога нивниот број беше дополнително намален на 80. Градот Скопје се состои од десет урбани општини. Општините имаат сопствен управен апарат што извршува управни и други работи во делокругот на надлежностите на општините, но тие исто така можат да основаат јавни установи и јавни претпријатија што обезбедуваат локални услуги од општ интерес. Во моментов, јавните комунални услуги ги обезбедуваат 132 даватели на услуги основани во форма на локални јавни претпријатија.

До 2006 година надлежен орган за решавање управни спорови беше Врховниот суд на Република Македонија. Со цел да се решат проблемите со тековните застои во решавањето управни спорови, моделот на управно правосудство беше изменет и беше формиран специјализиран управен судски систем. Согласно Законот за судови (Сл. весник, бр. 58/06, 35/08, 150/10) Управниот суд е надлежен за тужбите против конкретни управни акти донесени од органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и Градот Скопје, организациите формирани со закон, и правните лица кога вршат надлежности според јавното право, во случаи кога не се предвидени други видови правна заштита. Вишиот управен суд одлучува по жалбите против одлуките на Управниот суд. Во согласност со Законот за управни спорови (Сл. весник, бр. 62/06; ЗУС), Управниот суд е првостепен суд што одлучува по тужбените барања поднесени против управни акти донесени од управни организации. Сè додека Законот за измени и дополнувања на Законот за управни спорови од 2010 година не влезе во сила, со ЗУС на Управниот суд му беше доверена надлежност да решава за споровите за законитоста на решенијата на управните органи, Владата и други државни органи, општините и Град Скопје,

организациите формирани со закон, и правните лица кога вршат надлежности според јавното право, кога решаваат за правата и обврските на граѓаните во посебни управни случаи, како и во спорови кои произлегуваат од решенијата на овие органи во прекршочна постапка. Меѓутоа, според последните измени и дополнувања, Врховниот суд на Република Македонија одлучува по вонредни правни лекови во случаите кога тоа е предвидено со ЗУС.

1.5. Црна Гора

(А) Управната реформа во Црна Гора започна во 2003 година, кога беа донесени Стратегијата за управна реформа за периодот 2002-2009 година и неколку релативно модерни системски закони. Реформата пред сè беше насочена кон државната управа и законските прописи за јавната администрација, вклучувајќи ја управната постапка и правосудството. Според Законот за системот на државната управа од 2003 година, министерствата се органи надлежни за креирање на политики, изготвување закони и за вршење на управен надзор, додека другите управни органи се надлежни за спроведување на политиките и законите. Законот за општа управна постапка (ЗОУП) (Сл. весник на Република Црна Гора, бр. 60/03) беше донесен на 21 октомври 2003 година и влезе во сила на 31 октомври 2003 година. Измените и дополнувањата на ЗОУП беа донесени во јуни 2011 година (Сл. весник на Црна Гора, бр. 32/11).

Откако се стекна со независност во 2006 година, Црна Гора, како многу други земји од Западен Балкан, го утврди пристапувањето кон Европската унија како главна цел на надворешната политика. Црна Гора се стекна со кандидатски статус за ЕУ во 2010 година и започна со преговорите во 2012 година. Политиката за пристап во Европската унија доведе до значителни напори со цел да се исполнат барањата на ЕУ. Црна Гора се обиде, со поддршка на ОЕЦД-Сигма, да се усогласи со *acquis communautaire* во различни сектори на политики и да ја реформира јавната администрација во согласност со европските административни стандарди.

Во јули 2011 година, Владата на Црна Гора донесе посебен стратешки документ со главните елементи за подготовка на новиот ЗОУП за да биде во согласност со начелото на владеење на правото и со стандардите за добро управување заеднички за земјите-членки на Европската Унија. Министерството за внатрешни работи (МВР) беше задолжено за изготвувањето на новиот закон.

Изготвувањето на новиот ЗОУП траеше речиси три години и првенствено тоа беше задача на меѓуминистерската проектна група. На 1 февруари 2013 година, дневниот весник „Робјед“ ја објави нацрт-верзијата на ЗОУП придружена со објаснувачки забелешки и агендата за јавната дебата, а текстот на нацрт-законот беше објавен и на интернет-страницата на Министерството за внатрешни работи и на порталот на е-Влада. Во текот на јавната дебата што траеше 60 дена, беа одржани две тркалезни маси и една конференција.

По завршувањето на јавната дебата, МВР формираше експертски тим за понатамошна работа на новиот ЗОУП. Експертскиот тим ја заврши својата работа кон крајот на ноември 2013 година, но нацрт-законот помина низ дополнителни измени во текот на процесот на хармонизација од Секретаријатот за законодавство, Министерството за правда, Министерството за информатичко општество и телекомуникации, Министерството за финансии и други релевантни органи. СИГМА и нејзините експерти го поддржаа изготвувањето на новиот закон. Насловот беше сменет во Закон за управна постапка, укажувајќи дека тоа треба да биде главен процесен закон во црногорската јавна администрација.

Собранието го донесе новиот ЗУП на 16 декември 2014 година. Новиот закон беше објавен во Службен весник број 56/2014 (24 декември 2014 година). Првичниот план беше новиот закон да влезе во сила на 1 јануари 2016 година, но беше одложен до 1 јули 2016 година. Една од компонентите на ИПА проектот „Зајакнување на управувањето со фондовите на ЕУ и општата управна постапка“ што почна на 7 април 2014 година е посветена на поддршка на спроведувањето на новиот ЗУП.

Во новиот ЗУП се инкорпорирани серија нови правни институти преку кои црногорскиот правен систем:

- ги транспонира начелата на европското право,
- го усогласува црногорскиот закон за управна постапка со стандардите на ЕУ на соодветен начин,
- го осигурува развојот на модерна управна технологија,
- ја поедноставува и разумно забрзува управната постапка,
- значително ги зајакнува правата на граѓаните и заштитата на јавниот интерес, и
- се фокусира на регулирањето на односите меѓу граѓаните и јавната управа, додека го остава регулирањето на други прашања за посебни закони и прописи.

Со новиот закон црногорскиот правен систем се усогласува со најзначајните европски правни документи, особено Повелбата за основни права на Европската унија, што беше донесена заедно со Договорот од Лисабон и којашто, исто како и Договорот за функционирањето на ЕУ, влезе во сила на 1 декември 2009 година, како и Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи на Советот на Европа, и Директивата на ЕУ за услуги на внатрешниот пазар.

(Б) Односот меѓу општата управна постапка и посебните закони се уредува во член 4 од ЗУП од 2014 година. Исто така, Законот содржи општи членови со кои се уредуваат односите меѓу општата управна постапка и посебните закони и постои можност одредени правни институти да се уредат поинаку со посебни закони. Во член 4 се предвидува:

„(1) Овој закон се применува за сите управни работи.

(2) Одредбите на посебните закони кои, поради специфичната природа на управните работи во одредени управни области предвидуваат дека потребните исклучоци од правилата на управната постапка не смеат да бидат

во спротивност со начелата и целта на овој закон, ниту да го нарушуваат нивото на заштита на правата и правните интереси на странките загарантирани со законот.“

Една од јасно наведените намери на новиот ЗОУП е тој да биде главен процесен закон, односно, применлив во сите управни работи. Тоа е експлицитно наведено во член 4, став 1, каде што се наведува дека „Овој закон се применува за сите управни работи.“ Тоа е јасен знак што укажува на намерата на законодавецот да го направи овој закон општ по природа и да може да се спроведува во разни управни области. Формулацијата на новиот ЗУП е построга отколку кај претходниот закон од 2003 година.¹⁴

Како и во некои други анализирани земји (на пример, Хрватска, Србија, Македонија), спроведувањето на одредени новорегулирани правни институти директно зависи од донесувањето посебни закони што се сметаат за неопходен законски предуслов за нивното спроведување. Ова посебно се однесува на спроведувањето на управниот договор што не е директно применлив според одредбите на ЗОУП, туку мора да биде експлицитно предвиден со посебни закони. Во член 27/1 се предвидува:

„Заради воспоставување, менување или раскинување на правен однос во управната работа во рамките на надлежноста на јавноправниот орган, управен договор може да се склучи меѓу јавноправниот орган и странката кога тоа е пропишано со посебен закон, доколку склучувањето на таквиот договор е во јавен интерес и кога со таквиот договор не се ограничуваат правата на трети лица“.

Деталната анализа на член 27/1 покажува дека управен договор може да се склучи само кога таквата ситуација е овозможена со посебен закон. Причините зад ваквото законско уредување може да се најдат во двоумењето и стравот од можните негативни последици од директната примена на управниот договор како нов институт што претходно не бил регулиран во ЗОУП на земјите од Западен Балкан.

Слични ограничувања можат да се најдат во член 117/1, каде што се уредува правилото за молчењето на управата.

„Кога управната постапка е покрената на барање на странката, и јавноправниот орган не донесе и не го достави управниот акт до странката во предвидениот или продолжениот рок, се смета дека барањето е прифатено, ако така е пропишано со посебен закон.“

14 Во ЗОУП се наведува следново: „Одредбите на посебните закони кои поради специфичната природа на управните работи во одредени управни области предвидуваат неопходно отстапување од правилата на општата управна постапка мора да бидат во согласност со основните начела дефинирани во овој закон.“ (член 3 од ЗОУП од 2003 година, Службен весник бр. 60/03, 32/11). Формулацијата на текстот е многу пофлексибилна (посебните закони „треба да бидат во согласност со основните начела утврдени во овој закон“) во споредба со новиот ЗОУП од 2014 година каде што експлицитно се наведува (член 4/2) дека посебните закони што содржат одредби за постапката „не можат да бидат во спротивност со основните начела и цели на тој закон и не смеат да го намалат нивото на заштита на правата и правните интереси на странките регулирани со овој закон.“

Согласно член 117/1, правилото за молчењето на управата се применува во управната постапка само ако тоа е експлицитно регулирано со посебен закон. Со регулирањето на молчењето на управата на овој начин, законодавецот очигледно се обидел да ги спречи евентуалните несакани последици од директната примена на ова правило во секојдневната управна пракса.

Во секој случај, од гледна точка на општата управна постапка, ваквите одредби на член 27/1 (управен договор) и член 17/1 (правилото за молчењето на управата) не придонесуваат за искажаните намери во член 4 каде што се обидува ЗОУП да се постави како вистински општ закон за постапката, што значи дека е директно применлива процесна алатка што може да се примени во разни управни области без дополнителна законска основа. Ограничувањата на примената на одредени институти воведени со општиот закон за постапката треба да послужи само за да ги заштити потребните подробности на тесниот круг од посебни управни постапки, а не како начин за демотирање на општите процесни институти и концепти. Ваквите ограничувачки одредби бараат цврста политичка поддршка и постојани управни напори за утврдување сектори каде што новите институти, како што се управниот договор или правилото за молчење на управата, ќе бидат експлицитно регулирани. Може да се предвиди дека овие нови институти ретко ќе бидат регулирани во посебните закони.

Што се однесува до ситуациите во кои новиот ЗУП отвора можности за различно уредување на одредени институти, треба да се забележи дека има 18 такви случаи. Можноста за поинакво уредување постои во следниве ситуации: назив на управното решение (член 18/1), кратка форма на образложение на управното решение (23/1), управен договор (27/1; 29), заштита на корисниците на услугите од општ интерес (31/1, 2), други управни активности (32; 35/1), едношалтерски систем (43/1), правна помош (44/5), законски застапник (54/3), причини за одбивање на статусот на привремен застапник (55/4), трошоци (94/1), рокови (114, 130), примена на правилото за молчење на управата (117/1), форма на приговорот и други прашања поврзани со тоа (138) и управно извршување (148/1).

(В) Јавноправните органи вклучени во управните постапки биле дефинирани во ЗОУП од 2003 година (Сл. весник број 60/03, 73/10, 32/11) и се состојат од државни органи и органи на локалната власт, како и институции (*ustanove*) и други правни лица на кои им е доверено јавно овластување. Во новиот ЗОУП од 2014 година се предвидува дека јавноправни органи се државните органи и органите на локалната самоуправа, органите на локалната власт, институциите и другите субјекти на кои им е доверено вршење на јавно овластување.

Државната управа се состои од две групи државни органи: министерства и други управни органи. Другите управни органи се формирани како управни органи што им припаѓаат на министерствата. По исклучок, кога се потребни научни и посебни професионални работни методи и знаење за извршување на управните задачи или кога не постојат услови за формирање министерство во одредена управна област, како и кога така е предвидено со посебен закон, управните органи се формираат како независни управни органи (член 28

од Законот за државна управа, Службен весник број 38/03, 22/08, 42/11; ЗДУ). Постојат пет видови органи на државната управа: управи (*uprave*), секретаријати (*sekretarijati*), институти (заводи) (*zavodi*), дирекции (*direkcije*), и агенции (*agencije*). Управите се органи што директно го применуваат законот и другите прописи, и одлучуваат за правата и должностите на физичките, правните и другите лица (член 30). Секретаријатите се органи што, генерално, извршуваат професионални работи, а може да извршуваат одредени управни и други работи (член 31). Заводите извршуваат професионални и поврзани управни работи преку примена на научни методи и знаење (член 32). Дирекциите извршуваат професионални и поврзани управни работи во областа на економијата (член 33), а агенциите извршуваат професионални и поврзани управни работи преку спроведување на пазарните принципи, односно тие обезбедуваат услуги и го осигуруваат подобрувањето и развојот (член 34). Според Уредбата за организацијата и работењето на државната управа (Сл. весник, бр. 05/12, 25/12, 61/12, 20/13, 17/14, 06/15, 80/15) формирани се 53 органи на државната управа: 16 министерства, 20 управни органи во составот на министерствата (14 управи, 1 завод, 4 дирекции и 1 агенција) и 17 независни органи (7 управи, 2 секретаријати, 6 заводи, 1 дирекција и 1 агенција).

Во согласност со Законот за територијална организација на Црна Гора (Сл. весник бр. 54/11, 26/12, 27/13, 62/13, 12/14), во Црна Гора има 21 општина, главниот град Подгорица и старата престолнина Цетиње. Со нив управува претседателот на општината избран од страна на локалниот совет. Локалниот управен апарат се состои од органите на локалната власт (секретаријати, управи, дирекции, бироа, итн.) формирани за управни задачи, и комунална полиција, посебни служби и центри формирани за посебни задачи. Претседателот на општината може да формира агенции за извршување на задачите што бараат професионални вештини и независност (член 70 од Законот за локална самоуправа, Сл. весник бр. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, 88/09, 03/10, 73/10, 38/12, 10/14). Локалните управни органи се вклучени во управните постапки во рамките на нивниот опфат на надлежности, како и во извршувањето на делегирани надлежности од страна на државната управа.

Локалната самоуправа опфаќа поширок систем на јавни органи на кои им се дадени јавни овластувања, а кои, за разлика од државните управни органи, не извршуваат изворни владини надлежности, туку вршат јавни работи што им се дадени со закон или со уредби на владата. Надлежностите кои ги извршуваат останатите јавни органи опфаќаат општи работиили на обезбедувањето јавни услуги (услуги од општ интерес во разни области). Меѓутоа, нема унифицирана законска регулатива за организацијата, статусот и работата на останатите јавни органи, поради што системот е многу сложен. Постојат многу посебни закони со кои се воспоставуваат одредени организациски форми на јавните органи, како што се посебни организации, регулаторни органи, фондови, професионални и други здруженија (комори), претпријатија, јавни установи (институции, јавни претпријатија, концесионари), локална органи, други форми (комисии, установи, заводи), физички лица - нотари, итн. Јавните органи на централно ниво се формирани со закон или со други прописи донесени од Собранието или од Владата. Органите на локално ниво се формирани од локалните совети. Според анализата, вкупниот број на јавни органи е 604. Најбројните јавни органи се јавните установи (*javne ustanove*) што обезбедуваат

неекономски јавни услуги на граѓаните.

Управниот суд на Црна Гора одлучува за управни спорови од 2005 година. Неговата надлежност ја опфаќа целата територија на Црна Гора, а судот се наоѓа во Подгорица. Претходно, управното правосудство беше дел од системот на редовни судови, односно, Управниот оддел на Врховниот суд беше овластен да одлучува за законитоста на поединечни управни решенија донесени во управни постапки. Со Законот за управни спорови се предвидени два вонредни лекови што можат да поднесат против одлука на судот (сл. весник бр. 60/03, 73/10, 32/11). Врховниот суд одлучува по барањата за вонредна проверка, односно контрола на одлуките донесени од Управниот суд.

1.6. Србија

(А) Србија ја наследила традицијата на детално законско уредување на општата управна постапка. Ваквата традиција се заснова на претходниот југословенски ЗОУП (ZUP) што извршил влијание на сите поранешни југословенски републики дури и во периодот по деведесетите. По распаѓањето на социјалистичка Југославија, Србија продолжи да го спроведува југословенскиот ЗОУП со неколку измени и дополнувања. Овој закон беше на сила до втората половина на деведесетите кога Србија донесен нов ЗОУП (ЗОУП–1997; Закон о општем управном поступку, Сл. весник бр. 33/97, 31/01, 30/10).¹⁵ Што се однесува до неговата содржина, ЗОУП од 1997 година го следеше стариот југословенски модел на општа управна постапка. Оттука, законот укажуваше на континуитет во законското уредување на управната постапка во Србија.

Изготвувањето на модернизираниот ЗОУП во Србија се одвиваше под силно влијание на процесот на европеизација и подготовката за идното членство во Европската Унија. Во 2011 година СИГМА го поддржа процесот на изготвување на новиот ЗОУП. Меѓутоа, политичките промени влијаеја врз првичната нацрт-верзија изготвена со поддршка на СИГМА. Верзијата беше значително изменета и многу елементи од ЗОУП од 1997 година повторно беа воведени. Во секој случај, СИГМА даде зелено светло и нацрт-законот беше испратен во постапка за собраниско донесување во 2013 година.

По промената на Владата во март 2014 година, нацрт-законот беше повлечен од собраниска постапка. Новата влада формираше уште една работна група за изготвување на конечната верзија на ЗОУП. Беа изготвени неколку верзии на текстот пред да се договори конечната верзија во октомври 2015 година. Дури и таа верзија беше дополнително менувана и дополнувана, и конечно беше доставена до Владата во постапка за донесување во јануари 2016 година. Новиот српски ЗОУП беше донесен во февруари 2016 година. Законот влегува во сила на 1 јуни 2017 година. Нацртот на ЗОУП од 2013 година содржел 167 членови и беше многу пократок отколку предлогот од октомври 2015 година (223 членови) и ЗОУП од 1997 година (291 член). Нацртот од

15 За развојот на ЗОУП во текот на 20тиот век во Србија, видете Лилиќ, 2010: 408–410.

октомври 2015 година содржи околу 784 правни норми, додека ЗОУП од 1997 година имал 767 правни норми, што значи дека предлогот има повеќе одредби отколку тековниот ЗОУП. Нацртот на ЗОУП доставен до Собранието содржи 217 членови. Тој е делумно изменет во споредба со верзијата од октомври 2015 година. Со конечната верзија на ЗОУП се регулираат истите институти како и во претходната верзија, иако неколку членови се споени и некои делови од текстот се преуредени поради коментарите од заинтересираната јавност и меѓународните експерти.

Новиот српски ЗОУП од 2016 година содржи неколку нови елементи во споредба со ЗОУП од 1997 година. Со него се уредуваат одредени институти што не биле уредени претходно. Тие вклучуваат едношалтерски систем, гарантен акт, управен договор, пристап до јавни информации, електронска комуникација, нов систем на правни лекови и номотехнички и лингвистички подобрувања на традиционалните правни институти. И покрај искажаната намера за модернизирање на управната постапка и регулирање нови институти, таквите институти не се темелно уредени. Нивното уредување опфаќа неколку членови, додека другите правни институти се уредени во повеќе детали. ЗОУП од 2016 година ја следи традиционалната линија во регионот, со некои елементи на модернизација.

(Б) ЗОУП од 2016 година посветува посебно внимание на односот меѓу општата и посебната управна постапка. Ова прашање се регулира во член 3, каде што се утврдуваат општите начела во согласност со кои ЗОУП се применува во сите управни работи, дозволувајќи и утврдувајќи граници за исклучоци што можат да се регулираат со посебни закони.¹⁶

Намерата на законодавецот очигледно била ЗОУП да се воспостави како општ закон за управна постапка. Тоа се главните причини зошто во член 3 се регулира дека а) одредени прашања на управната постапка може да се регулираат поинаку со посебни закони, б) само во оние случаи во кои посебната регулатива е навистина неопходна, в) различното регулирање мора да биде во согласност со ЗОУП, и г) не смее да се намали нивото на заштита на правата и правните интереси на странките загарантирани со законот.

Ако се направи споредба со ЗОУП од 1997 година (член 3), јасно е дека ЗОУП од 2016 година е многу построг во таа смисла. Таму експлицитно се наведува дека ЗОУП се применува во сите управни работи, и дека посебните закони се исклучоци што можат да се користат само во посебни случаи кога отстапувањето од регулативата во ЗОУП е навистина оправдано и потребно.

Законот од 2016 година не содржи експлицитно уредување на супсидијарноста на ЗОУП

¹⁶ Член 3.,(1) Овој закон се применува на постапките во сите управни работи.

(2) Поединечните прашања на управната постапка можат со посебни закони да се уредат поинаку, само ако е потребно во одредени управни области, ако тоа е во согласност со основните начела според овој закон и ако со тоа не се намалува нивото на заштита на правата и правните интереси на странките загарантирани со законот.“

во однос на другите процесни закони Овој пропуст може да се толкува како јасна намера на законодавецот ЗОУП да стане применлив во колку што е можно повеќе управни области и да се намали бројот на посебните управни постапки.

Нацрт-законот содржи една новина кога станува збор за посебните управни постапки: постои експлицитна обврска посебните закони да се усогласат со новиот ЗОУП откако тој закон ќе се донесе. Со член 214/1 е утврдено дека посебните закони што содржат процесни правила треба да бидат усогласени со ЗОУП до 1 јуни 2018 година. Обврската за усогласување на посебните закони со ЗОУП треба да биде придружена со процена дали овие посебни закони воопшто треба да содржат посебни процесни правила или не. Без таа обврска, постои вистинска опасност дека никнувањето на посебни управни постапки би можела да го преживее процесот на усогласување со новиот ЗОУП.

Постојат 13 ситуации во кои ЗОУП од 2016 година експлицитно отвора можност за поинакво регулирање на некои институти со посебни закони. Покрај член 3 од нацрт-законот, слениве членови исто така дозволуваат поинаква регулација: назив на управен акт (член 17/3), примена на гаранциски акт (18/2), неколку случаи на рокови (19/3; 29/3; 152/5), причини за преземање на улогата на привремен застапник (48/4), електронска комуникација и известување (57/2; 81/3), непосредно одлучување (104/4), прашања поврзани со сведоци (125/4), премолчна согласност меѓу органите (138/4), одбивање на управно решение (184/1).

Конечно, според ЗОУП од 2016 година, посебните закони се прилично значајни за примената на неколку новорегулирани институти како што се управниот договор, гарантниот акт и некои случаи на правилото за молчење на управата. Управниот договор не може да биде директно применлив според ЗОУП, туку мора да биде експлицитно дозволен со посебен закон. Во член 22/1 јасно се уредува дека „Управниот договор е двостран документ во писмена форма кој, кога со посебен закон е предвидено, се склучува меѓу јавниот орган и странката и што создава, менува или раскинува правен однос во управна работа.“

Поради ваквото рестриктивно уредување, примената на управниот договор целосно зависи од донесувањето посебен закон во секоја управна област во која може да се примени овој институт.

Ситуацијата со одредени други новововедени институти на управната постапка е повеќе или помалку слична, особено со гарантниот акт и некои прашања поврзани со начелото на молчење на управата. Во член 18/2 се наведува дека „гарантниот акт може да се издаде само кога тоа е пропишано со посебен закон.“ Поради ваквата законска формулација, примената на овој институт целосно зависи од донесувањето посебни закони.

Во ЗОУП од 2016 година односите меѓу општиот и посебните закони повремено се регулираат на различни начини. Таков пример е член 138/4 каде што се уредува премолчаната согласност меѓу управните органи во случаи кога јавниот орган може да реши определена управна работа по претходна согласност, односно мислење на друг

јавен орган. Во овој случај молчењето на јавниот орган кој треба да ја даде согласноста, односно мислењето, во законски утврдениот рок значи дека истиот дава согласност, односно мислење, а јавниот орган надлежен за решавање може врз основа на таа премолчана согласност, односно мислење да донесе управен акт: „Јавниот орган е должен да достави претходна или дополнителна согласност или мислење до јавниот орган што го носи решението во рок од 30 дена од приемот на барањето. Кога органот нема да постапи во дадениот рок, се смета дека јавниот орган дал согласност, односно мислење.“

Во овој случај (член 138/4 втората реченица), донесувањето посебен закон не служи како неопходен предуслов за спроведувањето на правилото за премолчана согласност (како во случајот со управниот договор), туку само како инструмент што би можел да ја исклучи примената на тоа правило во одредена управна област ако неговата примена во таа област не е соодветна поради разни причини специфични за одредени области. Тоа е правилна примена на односот меѓу општиот и посебните закони според кои институтите регулирани во општиот закон треба да се применуваат секогаш, освен кога со посебен закон се исклучува примената или истата се регулира поинаку поради причини специфични за одредена управна област.

(В) Во согласност со стариот ЗОУП (Службен весник на Сојузна Република Југославија бр. 33/97, 31/01, и Службен весник на Република Србија бр. 30/10), органи вклучени во управната постапка се управните органи и други државни органи, како и претпријатијата и другите организации на кои им се доверени јавни овластувања (член 4).

Слично се регулира и со член 1 од ЗОУП од 2016 година каде што експлицитно се набројуваат оние што се обврзани да го применуваат ЗОУП: а) државни органи (*državni organi*), б) органи на автономните покраини и на локалната самоуправа (*organi pokrajinske autonomije i lokalne samouprave*), в) претпријатија (*preduzeća*), г) установи (*ustanove*), д) организации (*organizacije*), е) посебни органи кои имаат регулаторни надлежности (*posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija*), и е) поединци на кои им се доверени јавни овластувања (*pojedinci kojima su poverena javna ovlašćenja*). Во законот се користи општ поим *орган* за сите чинители кои се обврзани да го применуваат ЗОУП при издавањето управни акти.

Во Законот за државна управа (Службен весник на Република Србија бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14) се предвидуваат три видови органи на државната управа на централно ниво: министерства, управни органи во рамките на министерствата и посебни организации. Управните органи во рамките на министерствата (интегрирани органи) може да бидат формирани како органи, инспекторати и дирекции. Посебни организации, што можат да се формираат како секретаријати или бироа имаат статус на правно лице и се одвоени од министерствата поради потребата за поголема независност отколку што тоа е потребно за интегрираните органи. Од 2004 година, посебните организации можат да се формираат со посебни закони, а не само со Законот за министерствата, како што беше претходно. Исто така, постојат управни окрузи (*okruzi*; 29 окрузи) како органи на државната управа на пониско ниво. Со Законот за министерствата се формирани 16 министерства и 10

посебни организации (Сл. весник на Република Србија, бр. 44/14, 14/15, 54/15).

Јавните агенции се државни органи што имаат посебен статус на правни лица и може да остваруваат одредени јавни надлежности што им се доделени со закон, но тие не се дел од системот на државна управа. Во Законот за јавни агенции (Сл. весник на Република Србија, бр. 18/05, 81/05), јавните агенции се дефинираат како организации формирани за извршување развојни, специјализирани и/или регулаторни задачи од јавен интерес за кои не е потребен постојан директен политички надзор, доколку ваквите задачи може поефикасно да се извршуваат од ваков вид организации отколку од орган на државната управа и, особено, кога задачата може целосно или претежно да биде финансирана од надоместоците што ги плаќаат корисниците на обезбедените услуги (член 2). Право да основа вакви агенции има централната власт, но поднационалните власти исто така можат да формираат јавни агенции за спроведување на нивните работи (член 8 и 55). Во практиката, поимот агенција се користи за организации со различни статуси и голем број агенции (во поширока смисла) се основани врз основа на секторските прописи и на тој начин организацијата на државната управа станува прилично сложена.

Според Уставот на Република Србија (Сл. весник на Република Србија 83/06), во Република Србија постојат автономната покраина Војводина и автономната покраина Косово* и Метохија (член 182/2). Меѓутоа, во 2008 година Косово* прогласи независност од Србија и до јуни 2015 година, 112 земји формално го признале како независна држава. Автономната покраина Војводина има свои управни органи, односно 11 покраински секретаријати со надлежности во посебни области. Србија е поделена на 29 управни окрузи со статус на деконцентрирани органи на државната управа.

Системот на локалната самоуправа се состои од 150 општини, 23 градови и Градот Белград како посебна територијална единица. На територијата на Градот Белград се формирани 17 урбани општини како форма на подопштинска автономија. Сите тие имаат сопствени управни органи што спроведуваат управни постапки.

Јавните установи се даватели на неекономски јавни услуги, а јавните или приватните претпријатија ги обезбедуваат економските јавни услуги. Некои од јавните претпријатија сè уште се во сопственост на државата или имаат мешан статус, комбинација од општествена и приватна сопственост поради бавните процеси на приватизација.

Србија има едностепен систем на управно правосудство. Управниот суд сместен во Белград со подружници во Крагуевац, Ниш и Нови Сад беше основан во јануари 2010 година. Судските решенија издадени од Управниот суд подлежат на вонредна постапка на контрола пред Врховниот касационен суд.

1.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија и Хрватска

1.7.1. Австрија

(A) Австриската кодификација на општата управна постапка во 1925 година беше првата успешна кодификација на ЗОУП во светот. Тековниот ЗОУП беше донесен во 1991 година и во сила е од 1993 година (AVG, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Службен весник на Република Австрија, 51/91 и измени и дополнувања).¹⁷ Во AVG има 82 членови (некои се додадени подоцна, како на пример, член 13а, 39а или 64а). Дополнително, има некои други закони релевантни за управната постапка, како што се законот со кој се регулира управното извршување (Verwaltungsvollstreckungsgesetz), известување (Zustellgesetz), управни спорови и судови (Verwaltungsgerichtsbarkeits, Verwaltungsgerichtshofgesetz, Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, Verfassungsgerichtshofgesetz, итн.). Сите споменати закони се донесени на федерално ниво.

Главната карактеристика на австриското регулирање е дека опфатот е ограничен на поединечно управно одлучување, а како резултат на тоа е издавањето поединечни управни акти, но нема општа управна процедура и нема управни договори – за разлика од германското право (Adamovich and Funk, 1987: 292–293). Сепак, на општо ниво има добро познати насоки или стандарди (*Weisung*) како внатрешно толкување на општите правни акти, но тие исто така не се опфатени со законот (AVG).

Во австрискиот Устав се прави разлика меѓу поединечни управни акти (решенија – *Bescheid*) и директно извршување на команди, односно рестриктивна моќ на управните органи (*faktische Amtshandlung*).

Во споредба со Германија, австриската регулатива е поформална и подетална, и покрај неколку реформи и измени и дополнувања на AVG. Што се однесува до техничките средства за известување, на пример, AVG на јасен и прецизен начин го регулира известувањето во пишана форма во член 18, поддел 3. Ова најверојатно е поврзано со толкувањето на одредбата од член 18, поддел 1 од австрискиот Устав каде што се наведува: „Целата јавна администрација се заснова на закон.“ Понатаму, општиот статут на државните службеници бара државните службеници да се однесуваат така што јавноста ќе продолжи да има доверба во правилното извршување на нивните должности (на пример, член 43 *Beamtendienstgesetz*).

Управните постапки се спроведуваат во разни области и од страна на разни органи и тела, вклучувајќи ги локалните агенции, здруженијата во економската област (како на пример, стопански комори) како и здруженијата во општествената сфера (организации за

17 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG, https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erv&Dokumentnummer=ERV_1991_51

социјално осигурување, универзитети, итн.). Мора да се направи разлика меѓу прерогативите на јавната власт (*Hoheitsverwaltung*) и приватните економски активности (*Privatwirtschaftsverwaltung*). Статусот на органот или на агенцијата не е релевантен; она што е релевантно е природата на задачите што се извршуваат. Во ваква функционална смисла, AVG ги вклучува јавните и приватните претпријатија на кои им се доверени јавни овластувања (Adamovich and Funk, 1987: 143–155).

Основна надлежност на управните органи е одлучување за правата и обврските на странките, но постојат и други што се засегнати од однесувањето на органите и решенијата засновани врз законските права и правни интереси (член 8 од AVG *et seq.*).

Во австрискиот ЗОУП не се дефинираат основни начела – тие произлегуваат од различни правила, на пример, непристрасност (член 7), заштита на странките (10–13а), материјална вистина (45–46), право да се биде сослушан (37, 46), економичност (39), образложено решение (58, 60), право на жалба (58 и 63 *et seq.*), итн. Понатаму, законитоста и недискриминацијата се уредени директно со Уставот. Издавањето решение без непотребно одложување, не подоцна од шест месеци, второстепена контрола од *Länder* независните управни комори може да биде проследено со проверка од Управниот суд (пред формирањето на посебниот Азилантски суд во 2008 година¹⁸), трибунали и Уставниот суд. Важно е да се нагласат австриските напори за постигнување стручно одлучување во втор степен. Треба да се земе предвид посебната ситуација на традиционалното австриско управно правосудство, организирано во еден степен пред реформата во 2012 година.

Управното правосудство беше предмет на неодамнешни реформи (од 2012 година па натака), кои доведоа до зајакнување на надзорната улога на управните органи врз основа на член 68 од AVG (Bundschuh-Riesender and Balthasar, in Dragos and Neamtu, 2014: 209–232). Со измените на федералниот Устав во јуни 2012 година, беа формирани девет регионални и два федерални управни судови од прв степен, како и второстепен Управен суд. Оваа реформа влезе во сила на 1 јануари 2014 година. Истовремено, речиси сите постоечки видови жалби и сите постоечки видови управни трибунали престанаа да постојат.

ЗОУП беше изменет и дополнет неколку пати. Некои од измените се случија поради потребата за понатамошна поддршка на е-комуникацијата, што инаку е регулирана речиси незначително.

Со австрискиот ЗОУП се регулираат три традиционални правни лекови, категоризирани во две групи во дел IV (наречен Правна заштита). Во Дел 1 се регулира жалбата (член 63–67), а во Дел 2 се регулираат „другите измени на управните акти“ вклучувајќи а) менување и исправка по службена должност (член 68) и б) повторување на постапката (член 69–70). Понатаму, во истиот дел се регулира и „враќањето во поранешна состојба“

18 Во 2008 година, поранешниот Федерален независен азилантски суд, што беше управен трибунал, стана Азилантски суд. По реформата од 2012 година, овој (специјализиран) суд беше трансформиран во еден од двата нови федерални управни судови од прв степен.

(член 71–72).

Во австрискиот ЗОУП не се формира експлицитно посебно контролно тело што врши надзор на извршувањето на правилата на постапката. Сепак, има посебна федерална канцеларија на *Volksanwaltschaft* одговорна за „жалбите“ кога традиционалните правни лекови се недопуштени или неуспешни. Во случај кога „жалбата“ е основана, се издава препорака за надлежниот орган кој е обврзан постапи и да го отсрани недостатокот или причината поради која не презел одредени мерки во рок од осум недели.

(Б) Австрискиот ЗОУП не го регулира односот меѓу општиот закон за управна постапка и посебните закони со кои би можеле некои од правилата на управната постапка да се уредат поинаку. Самото име на законот (*Закон за општа управна постапка*) укажува дека целта на законодавецот била да се изготви закон што ќе служи како општ закон применлив во разни управни области, на различни нивоа на власт, и за широк спектар органи на кои им се доверени јавни овластувања. Меѓутоа, во самиот закон нема општ член каде што се наведува дека Законот е применлив во сите управни работи и каде што се утврдува според кои услови еден или повеќе правни институти би можеле да се регулираат поинаку со посебни прописи.

Австрискиот ЗОУП содржи повеќе правни основи кои дозволуваат со посебни закони, определени прашања да се регулираат поинаку од општиот закон. Анализата на ЗОУП покажува дека 15 одредби експлицитно дозволуваат со посебните закони да се правиотстапување од законските решенија уредени во ЗОУП. Тоа се прашања поврзани со надлежноста (член 2, 3), судир на надлежност (4материјална надлежност (9), поднесоци (13/1), електронска комуникација (13/2), меморандуми за информирање за управната постапка (16/1), инспекција на списи (17/1), лично доставување (22), рокови (33/4; 73/1), претходни прашања (38), индиректно собирање докази од страна на судот (55/2), форма на управно решение (акт) (62/1), и трошоци на постапката (ослободување од такси 78/1, 2). Во сите овие случаи, со посебни закони наведените прашања и институти можат да се регулираат поинаку од ЗОУП, врз основа на овие законски одредби.

За разлика од новите закони во земјите од Западен Балкан, каде што понекогаш новите институти зависат од донесувањето на посебните закони, австрискиот ЗОУП има различни решенија. Во тој закон институтите на управната постапка се регулираат на општ начин, односно тие се директно применливи врз основа на ЗОУП, и само во некои случаи (како што беше наведено во претходниот пасус) отвораат можности за различно регулирање со посебни закони.

(В) Австриската федерална управна структура се состои од три нивоа што ја опфаќаат федералната држава (*Bund*), деветте провинции (*Bundesländer*, Бергенланд, Корушка, Долна Австрија, Горна Австрија, Салцбург, Штаерска, Тирол, Предарлска, и Виена) и 2.357 општини (*Gemeinden*) со соодветни управни организации. Исто така, има мрежа од 99 управни окрузи (*Verwaltungsbezirke*) што се формирани само за управни цели, а кои организациски се интегрирани со провинциските управи или со поголемите градови (15

поголеми градови имаат функција на управен округ).

Со федералната влада раководи федерален канцелар, заменик-канцелар и федерални министри, кои се задолжени за нивните соодветни федерални ресори. Федералните ресори се состојат од федерално министерство и агенциите во состав на тоа министерство, кои можат да бидат разни видови на организации (на пример, даночни канцеларии, како и училишта). Во согласност со Законот за федерални министерства, (BMG, *Bundesministeriengesetz*, Службен весник на Република Австрија, 76/86 и измените и дополнувањата¹⁹), тековно постојат 13 федерални министерства.

Покрај федералната управа, постојат голем број законски независни агенции што се произлезени како резултат на процесот на трансформација на владините агенции во независни институции или претпријатија. Во 2011 година, имаше приближно сто независни агенции контролирани од релевантните федерални министерства - кои пружаат разни јавни услуги, како што се музеи, театри, универзитети, поштенски служби и други.

За разлика од федералната управа, провинцискиот управен апарат не е организиран според системот на ресори. Со работите на заедничката канцеларија на провинциската власт раководи гувернерот на политичко ниво и раководител на канцеларијата на провинциската власт на управно ниво. Исто така, постојат голем број законски независни агенции (особено болници) кои се финансиски и надзорно поврзани со провинциите, а во кои услугите се даваат на ниво на провинции.

Управувањето во канцелариите на општините е задача на општинскиот секретар или директорот на градската канцеларија. Општините се задолжени за голем број јавни услуги (услуги од општ интерес), како што се воспоставување на образовна, социјална и културна инфраструктура.

1.7.2. Словенија

(A) Во Словенија, која стана независна држава во 1991 година, регулирањето на општата управна постапка се заснова на поранешното југословенско и австриско наследство (Закон за општа управна постапка; *Zakon o splošnem upravnem postopku*, Службен весник на Република Словенија бр. 80/99-ZUP, 70/00-ZUP-A, 52/02-ZUP-B, 73/04-ZUP-C, 119/05-ZUP-D, 24/06-UPB2, 105/06-ZUS-1, 126/07-ZUP-E, 65/08-ZUP-F, 8/2010-ZUP-G, 82/2013 ZUP-H; Kovač, 2013: 39–41; Androjna and Kerševan, 2006). Прашањата на посебните постапки се регулирани со секторски посебни закони (член 3 од ЗОУП). Оригиналниот текст на ЗОУП (1999 година) содржи 325 членови. Заедно со тоа, постојат повеќе подзаконски акти донесени врз основа на ЗОУП, особено, Уредбата за управно работење, Правилникот за трошоци во управната постапка, Правилникот за потврдување на конечност и правосилноста на управните акти, итн.

Словенскиот ЗОУП е многу сличен со законодавството што порано се применувало на територијата на Словенија, првенствено југословенските закони, како и поранешниот закон наречен *Steskov postupnik* (1923 година). Словенија има долга традиција на (општа) управна постапка која трае повеќе од 90 години.

Словенија може да тврди дека има целосна усогласеност на домашното законодавство со европските права и принципи. Имено ЗОУП-от и секторските посебни закони на Словенија се усогласени со правото на Европската Унија. Некои од овие закони беа донесени пред рамноправното членство во ЕУ, кое Словенија го стекна во мај 2014 година, а донесувањето на овие закони беше пред се заради усогласување на домашното законодавство со европските стандарди и трендови, поттикната особено од европската програма за администрацијата (како што е Директивата 2006/123/EЗ за услуги на внатрешниот пазар, преку воведување, на пример, на позитивната фикција во случај на молчење на управата; Kovač, in Dragos and Neamtu, 2014: 389–391).

Што се однесува до значењето и бројот на управните постапки, ЗОУП претставува еден од најзначајните закони во правниот систем на Република Словенија. Според евиденцијата на Министерството за јавна администрација, околу 10 милиони првостепени управни акти се издаваат во Словенија секоја година.

ЗОУП во Словенија може да се применува врз основа на начелото на супсидијарност или *mutatis mutandis* со друг јавен закон, односно ЗОУП се применува секогаш доколку на истиот се повикува секторскиот посебен закон или ако се работи за (материјално дефинирана) материја од јавното право за која постапката не е регулирана со секторски посебни прописи (член 4 од ЗОУП). Ефективноста на секоја институција предвидена во ЗОУП до одреден степен е утврдена преку конкретната употреба на ЗОУП во сите вакви работи, бидејќи основните начела на законот служат како минимални процесни заштитни механизми за заштита на правата на странките. Примената на ЗОУП повеќе зависи од предметот, односно материјата за која се одлучува во постапката отколку од видот или статусот на органот што одлучува. Оттука, приватни установи или претпријатија можат да спроведуваат управни постапки, доколку им се доверени јавни овластувања во име на државата или друг орган (на пример, општината).

Заштитата на правата на странките е карактеристика на демократска држава, вклучително и во однос на суштината и на делокругот на управните предмети. Во самата суштина на ефикасна заштита на правата на странките лежат две права што произлегуваат од Уставот на Република Словенија и Европската конвенција за човекови права: (1) правото на правна заштита (со правни лекови за оспорување авторитарни управни акти) и (2) правото поврзано со примената на правните лекови, како и поврзаното, но независно право на судска заштита во разумен рок.

Словенечкиот ЗОУП беше спомнат во сите стратешки документи поврзани со реформата на јавната администрација меѓу 1996 и 2015 година. Парламентарната стратегија од 1996 година чијашто цел беше реформирањето на словенечката јавна администрација за да ги

19 Bundesministerengesetz 1986 – BMG, StF: BGBl. Nr. 76/1986 (WV), со измените и дополнувањата.

исполни барањата за членството во Европската Унија посебно го нагласи значењето на законот за управна постапка. Во оваа Стратегија се дефинираше ревидирањето и донесувањето на словенечкиот ЗОУП како темел за демократскиот систем за заштита на поединците против можна злоупотреба на моќ, заедно со судската контрола над јавната администрација и омбудсманот. Подоцнежните реформи генерално се занимаваа со дебиروقратизација на регулативата, на пример, со намалување на правните лекови и роковите за нивна примена, како и со поедноставување на известувањето (измените и дополнувањата се донесени 2005–2013 година).

Понатаму, неколку организациски мерки се успешно реализирани во текот на последниве 15 години без да биде потребно повторно регулирање поради усогласување со европските стандарди. Овие мерки вклучуваат размена на податоци во рамките на јавните бази на податоци, едношалтерски систем во некои области, зајакнати програми за е-влада, и програми за обука наменети за вештината за решавање проблеми на државните службеници. По 1999 година, словенечкиот ЗОУП воведо некои институти што беа ефективни во практика, но новост во регионалниот менталитет, како што се опфатот на ЗОУП во однос на обезбедувањето јавни услуги и зајакнување на администрацијата.

Сепак, традиционалната словенечка регулатива сè уште премногу ги заштитува правата на странките во однос на ефикасноста на управната постапка и обезбедувањето на јавниот интерес. Во Словенија и во регионот, кодификацијата, дури и на општо ниво, е премногу детална и формализирана поради копирањето на судската инквизиторска постапка. Понатаму, пристапите што се сметаат попрогресивни, како што се методите за алтернативно решавање спорови во управни работи се недоволно развиени (Kovač, in Dragos and Neamtu, 2014: 387–389).

Во Словенија, судската заштита или контрола на законитоста во управната постапка се дефинира на неколку начини. Согласно со документите на Советот на Европа, во Словенија посебно значење се посветува на судската контрола, која предвидува функционирање на систем на проверки на законитоста на управните акти и претставува рамнотежа како компонента на уставното начело на поделба на власта. Тоа се постигнува преку управниот спор, што претставува судско дејствие по конечност на решението во претходна управна постапка во согласност со Законот за управни спорови (Закон о управнем спору, ZUS–1, Службен весник на Република Словенија бр. 105/06 и измените и дополнувањата). Во Словенија се прави разлика меѓу судска контрола, внатрешен управен надзор и неформален не-управен надзор (на пример, медиумите). Управниот надзор се состои од (1) нистанционен надзор (процена на законитоста на управните акти преку жалба), (2) право на надзор (од страна на ресорните министерства преку посебни вонредни правни лекови) и (3) хоризонтални форми на внатрешен управен надзор (првенствено преку управна инспекција според член 307 и последователните членови од ЗОУП).

(Б) Словенечкиот ЗОУП ја следи традицијата на поранешниот југословенски закон во однос на структурата, како и во однос на регулирањето на односот меѓу ЗОУП и посебните закони.

Во член 3 од словенечкиот ЗОУП се предвидува општото правила со кое се уредува односот меѓу тој закон како општа кодификација на управната постапка и посебните закони.²⁰ Може да се заклучи дека а) само одредени прашања на управната постапка во одредени управни области можат да се регулираат поинаку од ЗОУП и само ако б) посебната регулатива е навистина неопходна за постапката во таа одредена област. Ако в) постои посебна регулатива за одредени управни области, таа регулатива мора да се применува во таа одредена управна област додека г) ЗОУП се применува во таа управна област само за оние процесни прашања што не се регулирани со посебен закон.

Член 4 од Словенечкиот ЗОУП е релевантен за посебните постапки. Во тој член се предвидува дека ЗОУП се применува во други работи од јавното право што не се опфатени со дефиницијата на „управна работа“ од член 2 и за кои посебната постапка не е применлива. Целта на оваа регулатива е ЗОУП да се воспостави како навистина општ процесен закон што може да се спроведува во целиот јавен сектор како главен процесен инструмент. Меѓутоа, таа цел значително е ослабена поради постоењето на голем број посебни закони што регулираат процесни прашања различни од оние на ЗОУП.

Специфичноста на Словенечкиот ЗОУП е експлицитното регулирање на контролата на ЗОУП и спроведувањето посебни постапки (член 307–307g). Овие одредби биле воведени во 2010 година со цел да се зајакне соодветното спроведување на ЗОУП и посебните управни постапки.

Иако словенечкиот ЗОУП со своите 325 членови е прилично долг и детален, правни основи за отстапување од тој закон постојат само во девет (9) ситуации. Со ЗОУП се регулира можноста за посебни постапки кога станува збор за регулирањето на официјалното застапување на правно лице (член 48/4), должноста за застапување (51/5), заедничкиот застапник (52/1), повикувањето (70/3), должноста за сведочење (183/3), причините за ништовност на управен акт (279/1/6), управното извршување (287/2; 289/1), и различното регулирање на роковите (290/2).

(В) Органите што се обврзани да го применуваат ЗОУП во Словенија се управните и другите државни органи, органите на единиците на локалната самоуправа и субјектите на кои им се доверени јавни овластувања што директно ги применуваат законските прописи во управните работи кога одлучуваат за правата, должностите и правните интереси на граѓаните, правните лица и други субјекти (член 1).

Во согласност со Законот за државна управа (Службен весник на Република Словенија бр. 52/02, 56/03, 83/03, 61/04, 97/04, 123/04, 24/05, 93/05, 113/05, 89/07, 126/07, 48/09, 8/10, 8/12, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14; ЗДУ) управните задачи ги извршуваат управните органи, а тоа се министерствата, органите во состав на министерствата и управните организации (член 14). Во моментот, постојат 14 министерства и 33 органи во состав на

20 „(1) Поединечни прашања на управната постапка, во однос на одредена управна област, во посебен закон може да се регулираат поинаку отколку со овој акт, ако тоа е потребно за постапката во таа област. (2) Во управни области за кои со посебен закон е пропишана посебна управна постапка се применуваат одредбите на посебниот закон. Сепак, одредбите на овој закон се применуваат за сите прашања коишто не се регулирани со посебниот закон.“

министерствата (вклучувајќи 12 инспекторати). Овие органи се формираат со цел да се реализираат специјализираните професионални надлежности, извршните и развојните надлежности, инспекциите или другите надзорни надлежности, како и надлежностите во областа на јавните услуги (услуги од општ интерес), ако со нивното формирање се овозможи повисока ефективност и квалитет или ако надлежностите кои треба да се изврши бара повисок степен на независност. Управните единици (58) се независни органи на деконцентрираната државна управа што работи на локално ниво.

Формирањето на јавните агенции со цел да извршуваат управни работи е предвидено со законот кога 1) извршувањето на управната работа е поефикасно и порационално на тој начин, особено кога финансирањето се одвива преку административни такси или од корисниците, или 2) не е потребна постојана директна политичка контрола над управната работа, или пак таа контрола не е применлива со оглед на природата или видот на работата (член 15 од ЗУД). Во моментот, во Словенија постојат 30 агенции. Јавни овластувања можат да им бидат доверени и на други јавноправни органи, како и поединци и правни лица од приватниот сектор.

Јавните услуги (услуги од општ интерес) се извршуваат од страна на јавни институции (*javni zavodi*), претпријатија (*gospodarske družbe*), или други организации вклучувајќи управни органи (член 13 од ЗУД).

Територијата на Словенија е поделена на 212 општини, а 11 од нив имаат статус на урбани општини. Како единици на локалната самоуправа, општините имаат сопствени политички органи и управен апарат. Тие се занимаваат со автономни локални работи, но можат да бидат вклучени во извршувањето на работи делегирани од државата. Понатаму, многу услуги од општ интерес се обезбедуваат од јавни и приватни даватели на услуги вклучени во управната постапка според функционалниот критериум на јавната администрација.

Во Словенија, судскиот надзор на управните работи го спроведува Управниот суд (*Upravno sodišče*) како суд од прв степен со седиште во Љубљана и деконцентрираните одделенија во Целје, Марибор и Нова Горица (член 9 од ЗУС). Управното одделение на Врховниот суд на Словенија (*Vrhovno sodišče*) одлучува за правните лекови во управен спор, имено, жалба, ревидирање на пресуда и повторување на постапката (член 12, 14, 73, 83, 96 од ЗУС).

1.7.3. Хрватска

(А) На почетокот на девдесетите, Хрватска го презеде поранешниот федерален општ закон за управна постапка со незначителни адаптации (Закон за општа управна постапка, ЗОУП; Службен весник 53/91, 103/96). Беше преземена верзијата на законот од 1986 година без некои суштински измени. Иако југословенскиот ЗОУП беше модерен закон во времето кога за првпат беше донесен (1956 година), тој не можеше да одговори на потребите на јавната администрација и општеството од дваесет и првиот век. Се сметаше дека законот е премногу формален и бирократски. Покрај тоа, законот се

сметаше за една од причините поради кои имаше огромен застој на предмети и за прекумерната должина на управните постапки. Со цел целосно да се применат сите европски начела, во 2006 година почна подготовката на новиот ЗОУП. Првите чекори беа преземени во рамките на проектот CARDS 2003 „Поддршка на реформата на државната управа и јавната администрација во Хрватска“. Владата ги донесе Насоките за изготвување на новиот закон во 2007 година. Првата нацрт-верзија на новиот ЗОУП беше изготвена во 2008 година и Законот беше донесен во Парламентот во 2009 година (Службен весник 47/09). Беше дозволен осуммесечен *vacatio legis* за подготовката за спроведувањето на новиот Закон. Законот влезе во сила на 1 јануари 2010 година (Koprić and Đulabić, 2009; Koprić, 2009; Koprić, 2010).

Главните цели на новиот ЗОУП биле да се поедностави управната постапка, да се зајакне ефикасноста и да се забрза постапката преку користење модерна управна, информатичка и комуникациска технологија, да се усогласи хрватското законодавство со европското *acquis communautaire* и европските управни стандарди, да се зајакнат правата на граѓаните и да се заштити јавниот интерес. И покрај овие цели достоини за пофалба, ЗОУП силно го следи старото југословенско и австриско наследство.

ЗОУП од 2009 година е донекаде пократок и се состои од 171 член (во споредба со претходните 290), поделени во четири главни делови. Неговиот опфат на примена е значително проширен. Законот се применува на сите управни работи (член 3/1). Покрај тоа, законот се применува за сите други дејства на јавноправните органи во областа на управното право, кога тоа има директен ефект за правата, обврските или правните интереси на странките (член 3/2); за склучувањето управни договори (член 3/2); и постапката на давателите на јавните услуги кога тие одлучуваат за правата, обврските или правните интереси на странките (член 3/3). Проширувањето на спроведувањето на ЗОУП значително ги зајакнува правата на граѓаните. ЗОУП е општ закон, го применуваат сите централни и други државни органи, единици на локалната и регионалната самоуправа, и правните лица на кои им се доверени јавни овластувања, вклучувајќи ги давателите на јавни услуги.

Следејќи ја патеката на модернизацијата, неколку нови институти се воведени во хрватскиот правен систем. Заедно со основните начела (законитост, помош за странката, утврдување на материјалната вистина, независност и слободна оцена на доказите, ефикасност и економичност, пристап до податоци и заштита на податоци, заштита на претходно стекнатите права на странките, право на жалба, и користење на официјален јазик и писмо), воведено е новото начело на пропорционалност заедно со дефиницијата на управната работа што претходно недостасуваше, што доведе до рестриktivно толкување и, следствено, до ограничена заштита на граѓаните. Воведен беше институтот на едношалтерски систем со цел да им се овозможи на странките да ги поднесат сите свои барања на едно управно место. Еден од начините за зголемување на ефикасноста на управната постапка е овозможувањето на употребата на електронската комуникација, како и електронското доставување што сега се регулира со ЗОУП. Покрај тоа, за првпат е регулиран концептот на управен договор. Исто така, Хрватска го модернизираше

системот на правни лекови, со елиминирање на голем број вонредни правни лекови и со воведување целосно нов лек – правниот приговор, што може да се искористи кога нема управен акт, но и во случаи кога давателите на јавни услуги прекршуваат некои од правата на странките. Направени се измени и во однос на алтернативното решавање спорови, бидејќи со законот се регулира можноста две или повеќе странки да склучат порамнување. Чекор напред во унапредувањето на правата на странките и во забрзувањето на процесот е постоењето на претпоставено прифаќање на барањето на странката во случај на „молчење на управата“ доколку посебениот закон го дозволува ова претпоставено усвојување.

Новиот Закон за управни спорови (Службен весник 20/10) беше донесен две години подоцна, и стапи во сила во 2012 година. Оттогаш, системот на управно правосудство е организиран како двостепен систем со четири првостепени управни судови и Виш управен суд што по правило одлучува по жалби поднесени против пресудите на првостепените управни судови.

(Б) Претходниот ЗОУП имаше супсидијарен карактер што значи дека требаше да се применува само ако нема друг, посебен закон што содржи правила за постапката. Последиците од ваквиот начин на регулирање беа постоење на многу посебни закони што содржеа одредби за постапката и отстапуваа од ЗОУП. Во 2010 година, имаше повеќе од сто такви закони. Ваквата ситуација го усложнува разбирањето на правилата на постапката за граѓаните и укажува на претерана бирократизација на јавната управа.

Во новиот ЗОУП јасно се наведува дека тоа е општ закон применлив за сите постапки во сите управни работи. Сè уште постои можност некои прашања од постапката со посебните закони да се регулираат поинаку од ЗОУП, но тоа е можно само под строго регулирани услови (член 3/1). а) Само одредени прашања на управната постапка можат да се регулираат поинаку од ЗОУП, б) различната регулатива треба да биде навистина неопходна за постапката во таа одредена област, в) различната регулатива не смее да биде во спротивност со основните начела и целта на ЗОУП, и г) различната регулатива треба да биде пропишана со посебен закон, а не со подзаконски акти. Оваа строга законска одредба поттикна промени во хрватското законодавство бидејќи голем број закони се изменети за да бидат усогласени со ЗОУП од 2009 година.

Покрај тоа, ЗОУП треба да се применува не само за постапки во сите управни работи, туку и за управни договори, други дејства на јавните органи во областа на управното право, и во постапките на давателите на јавните услуги кога нема посебна постапка што се применува во тие области. Со тоа се потврдува ЗОУП како општ закон што може да се применува во целата јавна управа и во разновидни видови постапки.

Меѓутоа, самиот ЗОУП сè уште содржи бројни одредби во кои се наведува дека нивното спроведување е можно само ако тие се дорегулирани со посебен закон (на пример, склучувањето управни договори е можно само ако е пропишано со посебен закон - член 150/1).

(B) Според Законот за општа управна постапка (Службен весник бр. 47/09) и Законот за управни спорови (Службен весник бр. 20/10, 143/12, 152/14), јавноправни органи во Хрватска се органите на државната управа и другите државни органи, органите на единиците на локалната и регионалната самоуправа, правните лица на кои им се доверени јавни овластувања и давателите на јавни услуги.

Врз основа на Законот за организација на министерствата и други централни органи на државната управа (Службен весник бр. 150/11, 22/12, 39/13, 125/13, 148/13) формирани се следниве централни државни органи: 20 министерства (*ministarstva*), 4 државни канцеларии (*državni uredi*), 7 државни управни организации (*državne upravne organizacije*). Општо земено, централните управни органи служат како второстепени органи. Меѓутоа, во многу случаи со посебни закони се предвидува дека тие се првостепени управни органи. Покрај тоа, постојат 20 канцеларии на државната управа во жупаниите (*uredi državne uprave u županijama*), по една за територијата на секоја жупанија, што служат како првостепени органи. Градот Загреб е исклучок бидејќи пренесените задачи од државната управа ги извршуваат управните канцеларии на Градот Загреб.

Хрватска е поделена на 428 општини (*općine*) и 127 градови (*gradovi*) како единици на локалната самоуправа, и 20 жупании како единици на регионалната самоуправа. Градот Загреб има овластувања и должности и како град и како жупанија. Политичко-управниот апарат на единиците на локалната и на регионалната самоуправа ги вклучува застапничкиот орган, градоначалникот и управните органи.

Правните лица на кои им се доверени јавни овластувања исто така се вклучени во управната постапка. Оваа категорија на јавноправни органи ја сочинуваат првенствено регулаторните и извршните јавни организации (75), како и многу други организации. Постои голем број јавни даватели на економски и некономски јавни услуги (услуги од општ интерес), како што се телекомуникациски претпријатија, снабдувачи со електрична енергија и гас, претпријатија за јавен превоз, училишта, болници итн., на централно и на локално ниво. Тие се организирани или како претпријатија или институции (*ustanove*) и се под контрола на централните или на локалните власти. ЗОУП се применува во постапки чијашто цел е заштита на правата и правните интереси на странките кога давателите на јавни услуги одлучуваат за нивните права, обврски и правни интереси и кога со закон не е предвидена судска или друга правна заштита (член 3/3 од ЗОУП).

Двостепениот систем на управно правосудство во Хрватска беше воведен во 2012 година. Тој се состои од четири првостепени управни судови (во Загреб, Сплит, Риека и Осиек) и Вишиот управен суд во Загреб, како второстепен суд.

1.8. Заклучоци и препораки

Сите земји од Западен Балкан се вклучени во процесот на европеизација на управното законодавство, или како земји-кандидати или како потенцијални кандидати за членство во ЕУ, при што овој процес е полн со предизвици. Две од земјите од Западен Балкан (Црна

Гора и Србија) веќе започнаа со преговорите со Европската Унија. Поради тоа што усогласувањето со *acquis communautaire* на Европската Унија секогаш бил главен критериум за пристапувањето, заедно со многу други ново-развиени критериуми, европеизацијата на нивните правни системи е основниот двигател на промените во областа на управната постапка.

Европската Унија бара приспособување на управните структури во овие земји, а целокупниот резултат треба да биде соодветен управен капацитет за ефективно спроведување на европското *acquis communautaire*. Директивата 2006/123/EЗ за услугите на внатрешниот пазар е само еден од столбовите на управните приспособувања релевантни за реформите на општата управна постапка. Земјите од Западен Балкан се на нивниот пат кон модерни закони за управна постапка, зајакнати со техничката помош на Европската унија и нивните активности се следат како дел од политиката на условеност на Европската унија. Некои од нив, како Црна Гора, Македонија и Србија, веќе презеле значајни чекори во таа насока, додека другите подготвуваат важни промени (Косово*, Албанија). Доставување на апликацијата за членство во Европската унија во 2016 година најверојатно ќе служи како поттикнувач за значајна модернизација на општата управна постапка и во Босна и Херцеговина.

Повторното конципирање на односите меѓу државата и граѓаните според новите, демократски устави на земјите е една од главните инспирации за реформи на управната постапка во регионот. Сите земји бараат нова рамнотежа меѓу заштитата на државата, од една страна, и човековите права и правата на граѓаните од друга. Во поранешна Југославија, главната улога на општиот процесен закон беше да се заштити „јавниот интерес“, односно интересот на државата, додека осигурувањето предвидлив начин на функционирање на јавната администрација била второстепена задача. Сега, во контекст на новодонесените демократски устави, и придржувањето кон основните меѓународни правни документи како што е Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на човековите права и основни слободи, земјите од Западен Балкан се обидуваат да ја зајакнат правната позиција на граѓаните, претпријатијата, граѓанските организации и други општествени субјекти.

За таа цел, речиси сите земји го прошируваат опфатот на законот за општа управна постапка за да ги опфатат не само управните акти, туку и сите други форми на односи меѓу јавноправните органи и граѓаните. Тие ги вклучуваат таканаречените реални акти, управни договори и обезбедувањето услуги од општ интерес. Покрај тоа, подобрата дефиниција на управните работи, новите правни лекови (приговор) и предефинираните правни лекови (повторување на постапката на барање на странката), поограничените можности за интервенции по службена должност во важечки управни акти, намалениот број отстапувања од општата управна постапка, како и реструктурираните системи на управно правосудство во согласност со стандардите од Европската конвенција за човекови права служат како камен-темелник на новиот современ систем на заштита на правата на граѓаните во нивните односи со јавната администрација.

Главните препораки се следниве:

1. Правните лекови треба да се сметаат како елемент од новиот систем на заштита на правата на граѓаните во нивните односи со јавната администрација. Треба да се има предвид дека правен лек е само онаа можност што лежи во рацете на граѓаните, додека сите други инструменти по службена должност не се „правни лекови“, туку форми на интервенција на јавноправните органи во управни акти, пред сè да се коригираат грешките направени од јавната администрација. Ваквите интервенции треба да бидат ограничени со соодветни рокови, а по нивното истекување нема оправдување зошто државата би имала понатамошна можност за поправање на сопствените грешки.
2. Многу е важно да се прошири правната заштита на граѓаните, претпријатијата, граѓанските организации и другите општествени субјекти против сите форми на дејства на јавната администрација, вклучувајќи ги и реалните акти, управните договори и обезбедувањето услуги од општ интерес.
3. Ако правната заштита на граѓаните треба да се прошири ефективно, тогаш треба да се регулираат и спроведат соодветни адаптации на управното правосудство. Поради тоа, и поради потребата од подобро адаптирање на стандардите на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и на стандардите кои произлегуваат од другите релевантни меѓународни правни документи, системите на управно правосудство на земјите во регионот треба темелно да се реформира.
4. Се советува да се спречи преголемиот раст на посебни постапка на сметка на општата управна постапка. Понатаму, потребно е да се намали бројот на посебни постапки што отстапуваат од општите правила. Сите овие мерки се од суштинско значење за обезбедување на еднакви процесни права, поттикнувајќи предвидливост на работата на јавната администрација и зајакнување на владеењето на правото. Останатите неопходни посебни постапки треба да се усогласат со новиот општ процесен закон што ги следи европските стандарди, независно дали се воспоставени како дел од цврстото, мекото или материјалното право, во најкраток рок.
5. Позицијата на граѓаните може значително да се подобри преку регулирањето на решенијата за е-влада и е-управа врз основа на примената на современата ИКТ во јавната администрација.
6. Неопходно е да се воспостави општ закон за управна постапка како главен процесен закон во областа на управната постапка, и тој општ закон треба да се третира како дел од уставниот систем за јавната администрација во една земја. Само во таков случај законот ќе има сила да ги предизвика потребните управни реформи и да се подобри правната заштита на правата на граѓаните.
7. За заштитата на правата на граѓаните, важно е институтите и одредбите на управната постапка да бидат колку што е можно поедноставни, за да се намали нивото на формалност, повторно да се обмислат сите одредби од гледна точка на основните вредности и начела како ефикасност и правата на граѓаните и да се кодифицираат сите општи правила на управната постапка во еден, добро структуриран закон.
8. Воспоставувањето ефикасен систем за следење на спроведувањето на законот за управна постапка треба да создаде нова алатка, по можност заснована врз нови ИТ решенија, за добивање, собирање, анализирање, толкување и оценување на резултатите на управната практика. Ваквите оценувања можат да се искористат за

подобрување на спроведувањето на законот за управна постапка во современите сложени системи на јавната администрација.

9. За подобри резултати во спроведувањето, од суштинско значење е се спроведе масовна и внимателно дизајнирана обука на државните службеници. Покрај тоа, потребни се јавни кампањи чијашто цел е да се информираат граѓаните и другите субјекти. Потребно е воспоставување поблиски односи со академската заедница и вклучувањето на новите институти и идеи во студиските програми за правни и административни професионалци за да се произведат подобри резултати и влијание врз новото законодавство за управна постапка.

2. РАЗВОЈ НА СИСТЕМ НА ПРАВНИ ЛЕКОВИ ВО ЗОУП – ТРАДИЦИОНАЛНИ И НОВИ

А)	Развој на систем (промени во видовите правни лекови, повторно дизајнирање на правните лекови, клучните причини за промените на правните лекови, очекуваното влијание на новиот систем на правни лекови),
Б)	Анализа на (редовните) правни лекови слични на жалбата во управната постапка (жалба, приговор и повторно отворање на постапката, и други видови).

2.1. Албанија

Темата за правните лекови и судската контрола на уставноста и законитоста е посебно важна, бидејќи Европската комисија постојано ја оценува регулативата на Албанија и нејзиното спроведување го смета како како премногу формално и не целосно во однос на начелото на владеење на правото.

Албанскиот ЗУП од 1999 година – важечки сè додека новиот ЗУП не влезе во сила во 2016 година – има неколку одредби за правните лекови. Сепак, ЗУП од 1999 година веќе е менуван и дополнуван за да ги следи препораките на Европската Унија во однос на правната заштита и измените на управните акти, особено со целосно приспособување на управните лекови и повлекувањето на актот (видете Apelblat, 2011: 15).

Посебно внимание се посветува на зајакнување на управно судскиот систем и регулирањето на постапките за управните спорови и управното правосудство, врз основа на член 42 од Уставот. Пред да се поднесе тужба во управниот суд, од странката вообичаено се очекува да ги има исцрпено сите достапни форми на внатрешна управна контрола (видете член 137 од ЗУП од 1999 и член 130 од ЗУП Од 2015 година²¹).

21 ЗУП од 2015 година, член 130: „Исцрпувањето на соодветниот лек на управна жалба е предуслов за

Постапката за управни спорови вклучува двостепен систем, предвиден во Уставот (член 43). Конечната судска контрола ја врши Уставниот суд (Устав, член 115).²² Меѓутоа, судската контрола е ограничена на контрола на законитоста на управните акти.

Сите овие измени се резултат на процесот на европеизација што се интензивираше по стекнувањето на кандидатскиот статус во 2014 година. СИГМА и Венециската комисија ја помагаат оваа европеизација. Измените се базираат *inter alia* на судската пракса на ЕСЧП, особено предметите *Qufaj & Co v. Albania* (2/10/2003 г.; во врска со извршување на судска одлука), *Vajrami v. Albania* (12.12.2006 г.; во предмет за деца), *Driza v. Albania* (12.10.2007; гарантирање на правата), *Dauti v. Albania* (3.5.2009 г.; што доведе до реформа на институциите за социјална помош), итн. (за повеќе детали видете Меџа, 2014: 188–192).

Според ЗУП од 1999 година, се нагласува основното начело на внатрешна и судска контрола на управните акти (член 18), со што се гарантираат правните лекови, и судската заштита во редовна судска постапка (управната правда е организирана во специјализирани судови од ноември 2013 година). Речиси идентично (освен посебната управна судска проверка), во ЗУП од 2015 се наведува „начелото на управна и судска контрола“ (член 15).²³

Одредбите за правни лекови во ЗУП од 1999 година може да се најдат во неколку секции од Дел VI за управна активност:

- Секција III за ништовност на управни акти во член 115–120;
- Секција IV за укинување и повлекување на соодветните акти во член 121–126, и
- Секција VI за управна жалба во член 135–146.

Согласно ЗУП од 1999 година (член 115) ништовните акти можат да бидат апсолутно ништовни (акти издадени при флагрантно прекршување на законот според член 116, како што е недостаток на надлежност или противречни со формата и постапката предвидена со закон) или релативно ништовни (акти издадени со прекршување на законот според член 118). За апсолутно ништовните акти, не е потребна постапка, бидејќи тие не

поднесување тужба пред надлежниот суд за управни работи, освен ако:

- а) Законот не предвидува повисок орган за поднесување на управната жалба, или кога нема највисок управен орган;
- б) Законот изрично го предвидува правото на жалба по управно дејство директно во суд;
- в) највисокиот орган, при ревидирањето на управен акт, со своето решение, ги повредил личните или легитимните интереси на лице што не било странка во управна постапка.“

22 Уставниот суд е исклучително надлежен за одредени поединечни решенија, на пример во согласност со член 115 од албанскиот устав во случај на отповикување или распуштање на локални органи од страна на Советот на министри.

23 ЗУП од 1999 година, член 18: „Со цел да се заштитат уставните и законските права на поединците, управните активности подлежат на: а) внатрешна управна проверка во согласност со одредбите на овој Закон во однос на управни жалби; и б) судска проверка во согласност со одредбите на Законот за граѓанска постапка.“ ЗУП од 2015 година, член 15: „Со цел да се заштитат уставните и законските права, управните активности подлежат на: а) управна контрола, во согласност со одредбите на овој Закон за управни правни лекови и законодавството во сила; и б) судска контрола во согласност со законодавството во сила.“

предизвикуваат правни последици, независно дали се прогласени за ништовни или не. Заинтересираната странка може во секое време да побара одреден акт да биде прогласен за апсолутно ништовен. Доколку одреден акт е важечки, но се смета за неточен или со очигледни грешки, надлежниот орган, без временско ограничување, ги коригира суштинските грешки како и очигледните неправилности по сопствена волја или на барање на странките во постапката, без менување на содржината на актот (член 120).

Општо земено, во ЗУП од 1999 година се разликува внатрешна (управна) и надворешна (судска) контрола (за да се нагласи новиот систем наспроти комунистичката ера). Првата контрола е врз основа на барање на странките или по службена должност. Ја извршуваат самите органи што издаваат управни акти, виши управни тела, и посебни тела надлежни за решавање во посебни области (како што се професионализам, ефикасност, судир на интереси) како што е предвидено со законот (Виша државна контрола). Кај повеќето форми на внатрешна контрола постои поширока контрола, вклучувајќи контрола на законитоста и регуларноста или соодветноста на управните акти.

Што се однесува до управната жалба, таа претставува институт за „внатрешна управна контрола“ на управните акти. Жалбата е допуштена против поединечни управни акти или во случај на молчење на управата, ретко во случаи на деклараторни акти, бидејќи тие не би требало да предизвикаат директни правни последици (Çani, 2014: 152, итн.). Не е дозволена жалба против управни договори, кои како двострани акти можат да се оспорат само пред суд.

ЗУП од 1999 година дава *locus standi* за поднесување жалба на заинтересираните субјекти, што ги вклучува странките, како и заинтересираните трети лица.

Што се однесува до жалбата, ЗУП од 1999 година прво наведува општи одредби, утврдувајќи ги основните правила по однос на процесуирање на жалбите. Жалбите може да бидат поднесени формално или пак да бидат во форма на неформално барање (член 135, 136 и 137). Ако барањето е неформално, тогаш тоа е повеќе помирување меѓу органите (или поединечни јавни службеници) и странките, па нема формални предуслови (како на пример, рокови, видете член 136). Ако жалбата е формална, тогаш постојат формални елементи кои треба да се земат предвид. Целта на формалната жалба, како и на судската заштита е да се обезбеди заштита на основните права на странките, како што е утврдено од страна на Уставниот суд (бр. 30, 28/12/2006).

Во Албанија, процедуралните предуслови за (формална) жалба се слични како и кај сите останати општи управни постапки во регионот (OECD, 1997). Постојат формални услови што треба да се исполнат од страна на жалителот (жалбата да биде во писмена форма, како и да содржи јасно наведени причини за жалбата, член 144). Понатаму, има законски утврден рок во кој може да се поднесе жалбата. Жалбата може да се изјави во рок од еден месец од денот на приемот управниот акт или, во случај на молчење на администрацијата, по истекот на рокот за донесување на управниот акт (член 140), што најчесто е три месеци од доставувањето на барањето. Жалбената постапка во втората ситуација започнува три месеци по покренувањето на првостепената постапка доколку немало никаков правно дејствие преземено од првостепениот орган по поднесеното

барање. Покрај тоа, постои можност да се одбие жалба кога *prima facie* нема прекршување на законот (член 144).

Жалбата има суспензивно дејство освен во случаите утврдени во член 138 од законот (собирање данок, полициски мерки, мерки поврзани со јавниот ред, јавно здравје, и други јавни интереси предвидени во закон).

Покрај суспензивното дејство, формалната жалба има деволутивно или недеволутивно дејство освен ако со посебен закон поинаку не е утврдено (член 136–139). Сепак, жалбата треба да се достави прво до органот против чиј акт се поднесува со цел истиот да направи формална контрола. Овој орган има право да одлучи мериторно по жалбата во согласност со член 142. Жалбата има деволутивно дејство ако првостепениот орган смета дека не треба да ја прифати жалбата (член 144).

Второстепениот орган е должен да одлучи во рок од еден месец (член 141), при што може да утврди дека жалбата е неоснована, може да го укине решението и предметот да го врати на повторно одлучување кај првостепениот орган, или да го измени (дополни) управниот акт против кој е поднесена жалбата делумно или целосно (член 135). Во случај кога второстепениот орган нема да одлучи по жалбата во законскиот рок, странката има право да поведе постапка пред суд.

ЗУП од 2015 година вовел некои нови решенија, истовремено задржувајќи одредени одредби од ЗУП од 1999 година. Во двата закони измените на управните акти, но само поединечните, се регулирани во главите во кои се регулирани управните дејствија. Во ЗУП од 2015 година, промената на управните акти е регулирана:

- Во Дел V, Секција 3, за законитоста, ништовноста и корекциите на управниот акт, имено член 107-112, и Секција 4 за Поништување и укинување на управниот акт, член 113–119;
- Во Дел IV за управни лекови, член 129–147, Поглавје II за жалбата (член 131–141), Поглавје III за управен приговор, член 142–144, и Поглавје IV за контрола, член 145–147.

Правната заштита во однос на управните договори се регулира со Граѓанскиот закон и ја обезбедуваат судовите.

Има три лекови што ја вклучуваат управната жалба *sensu stricto* (без *ex officio* поништување и укинување, член 113–119) во новиот закон (член 129 *et seq.*): (1) управна жалба, (2) управен приговор и (3) контрола (повторување на постапка).

Повторно, ова важи само во случајот на важечки акти бидејќи апсолутно ништовните управни акти (член 123) немаат правно дејство бидејќи се издадени како последица на измама, закана, поткуп, судир на интереси, фалсификат, или друго кривично дело, и оттука, може да се подведат под системот на кривичната правда. Сепак, актот може да се прогласи апсолутно ништовен во секое време, или по службена должност или на барање на заинтересираните страни. Актот може да биде прогласен за ништовен од јавниот орган што го издал тој акт, од надзорниот орган, од второстепениот орган, како и надлежниот

суд, во согласност со законот. Спротивно од Законот од 1999 година, согласно новиот ЗУП, надлежниот орган е обврзан да констатира дека управниот акт е ништовен, по што се применуваат лекови против важечки акти кои се сметаат за незаконски (видете член 110).²⁴

Што се однесува до управната жалба, согласно ЗУП од 2015 година жалбата е можна само како формален лек²⁵ за акти кои се сметаат за незаконити пред да станат конечни (видете член 90), или во случај на молчење на управата.

Со Законот од 2015 година рокот речиси е идентичен како и во ЗУП од 1999 година (еден месец), односно истиот изнесува 30 денови. Што се однесува до молчењето на управата, рокот е дефиниран подобро отколку претходно. Жалбата не смее да се поднесе порано од седум дена и не подоцна од шеесет дена од датумот на истекување на утврдениот или продолжениот рок за завршување на управната постапка ако страните во постапката не се известени за продолжувањето, или од датумот на истекување на продолжениот рок.

Жалбата има суспензивно дејство освен во случаите наведени во Законот од 1999 година (член 134). Жалбата има деволутивен или недеволутивен карактер, исто како и во Законот од 1999 година, со подетални одредби за надлежностите на првостепениот и второстепениот орган (член 137 и 138).

Новина во ЗУП од 2015 година е воведувањето на посебниот правен лек наречен „приговор“ (член 142-144), кој може да се вложи против другите управни дејства, а не против поединечен управен акт, но во однос на индиректно извршување на јавните услуги. Странката може да поднесе приговор по различни основи.²⁶ Согласно ЗУП од 2015 година странката има право да поднесе приговор во рок од петнаесет дена од денот кога станала свесна за фактот против кој поднесува приговор (член 143). Лекот е деволутивен, бидејќи иницира користење на регулаторните или надзорните функции од страна на регулаторното, надзорното или лиценцирачкото тело, со цел да се осигури дека жалителот има корист од услугата гарантирана со закон. Решението се издава во рок од 30 дена од датумот на доставување приговорот. Директна тужба против ова решение

24 Управниот акт е незаконски кога:

- а) јавниот орган што го издал актот немал надлежност;
- б) настанал преку прекршување на одредбите со кои се регулира управната постапка;
- в) е спротивен на одредбите со кои се регулира формата или задолжителните елементи на управниот акт;
- г) бил издаден без законско овластување, според член 4, став 2 од овој Закон;
- д) го прекршува материјалното право;
- е) е резултат на дискреционо право што не било законско остварено, или
- е) не е во согласност со начелото на пропорционалност.

25 Согласно член 132 ЗУП од 2015 година: „секое барање доставено до јавниот орган се оценува како управна жалба, дури и кога не е така насловено во законот ...“

26 ЗУП од 2015 година, член 142: „... странката може да бара од јавниот орган: а) прекинување на извршувањето на друго управно дејство; б) извршување на друго управно дејство на кое странката има право, ако таквото дејство е побарано од странката, но јавниот орган не дејствувал; в) повлекување или измена на јавната изјава; или г) изјавување на незаконитост на друг управен акт и поправка на неговите последици.“

може да се покрене пред надлежен управен суд.

Ревидирањето (повторувањето на постапката) во новиот ЗУП се регулира нешто поинаку од начинот на кој беше регулирана со законот од 1999 година. Ревидирањето е правен лек за барање поништување или менување на издаден управен акт, или за издавање управен акт што не бил издаден поради молчење на управата, доколку против тој акт не е можна жалба бидејќи рокот за жалба истекол (член 145). Ревидирањето е лек што може да биде покренат од странка во постапката.

Ревидирањето може да се покрене ако се открие нов писмен доказ или други околности релевантни за предметот, а кои не биле познати во текот на водењето на управната постапка. Ревидирањето може да се побара не подоцна од 30 дена од датумот кога странката дознала за основите за ревидирањето (субјективен рок). Објективниот рок е две години од датумот кога настанале причините за ревидирањето. Повторувањето се дозволува само ако надлежниот орган одлучил дека управниот акт би бил незаконит доколку е донесен во тековните околности. Органот може да го поништи или измени актот, или да го издаде актот што не бил издаден поради молчењето на управата.

Новата регулатива е прилично слична со претходниот закон. Воведувањето на ревидирањето е значајна новина. Сепак, најважната новина е приговорот – целосно нов правен лек во полето на јавните услуги.

Нема достапни статистички податоци за квантитетот и квалитетот на управните постапки и користењето на правни лекови и управни спорови. Понатаму, нема илустративни предмети на англиски јазик. Нема достапни податоци за постоењето и работењето на инспекторатите и другите форми за надзор. Како последица на тоа, не е можна емпириска анализа. Сепак, постојат докази за пост-комунистичка недоверба во односите на граѓаните со јавната администрација (OECD, 1997).

2.2. Босна и Херцеговина

Во Босна и Херцеговина, нема експлицитни уставни одредби што го предвидуваат правото на жалба или друг правен лек на државно ниво. Сепак, правата и слободите предвидени со Европската конвенција за човекови права и нејзините протоколи (вклучувајќи го правото на ефективен лек) (Конвенцијата) имаат приоритет и директно се применуваат од страна на сите судови, институции, тела што се овластени и други тела во БиХ и нејзините ентитети (член 2 од Уставот на БиХ). Во членот 6 од Уставот на ФБиХ се предвидуваат обврските на сите судови, управни органи, институции со јавни овластувања и други органи на федералната влада во однос на правата и слободите од Конвенцијата. Правото на жалба и на други правни лекови против управните акти е експлицитно предвидено во Уставот на РС (II Човекови права и слобода, член 16/2). Постојат две дополнителни уставни одредби што го овозможуваат правото на жалба или други средства за заштита на правата и законитоста (III Уставност и законитост, член 111

и 113). Во член 113/4 исто така се предвидува судска контрола на законитоста [на конечни поединечни управни акти] во рамките на управен спор, освен во посебни случаи кога се предвидени други форми на судска заштита или управниот спор е исклучен со закон.

Правото на жалба, како основно начело се предвидува на почетокот на сите З(О)УП. Нивните одредби се речиси идентични, обезбедувајќи го правото на жалба против првостепени решенија (доколку не е поинаку предвидено со закон). Понатаму, жалба може да се поднесе во случај на молчење на управата. Правото на жалба може да се исклучи само со закон доколку е осигурена друга форма на заштита на правата и законитоста.

Во сите З(О)УП се предвидува само еден редовен правен лек – жалбата – што може да биде поднесена од странка, државен обвинител, државен правобранител и други тела овластени со закон. Понатаму, има шест (во ФБиХ и РС седум) вонредни правни лекови што можат да бидат поднесени од странка во постапката, по службена должност и/или државниот правобранител, омбудсман или други заштитници на јавниот интерес. Системите на правни лекови се пренесени од поранешниот југословенски систем речиси целосно, и немале значајни промени досега. Општо земено, тие се разликуваат еден од друг само во однос на органите овластени да донесуваат одлуки. ЗУП на ФБиХ и ЗОУП на РС сè уште вклучуваат вонреден правен лек наречен барање за заштита на законитоста, напуштен во останатите земји од регионот како застарен и ретко користен во практиката.

Како и кај други земји чиишто системи на управна постапка и правда се базираат на австрискиот модел, Босна и Херцеговина и нејзините ентитети сè уште применуваат задолжителен систем на управни жалби и сметаат дека жалбата е предуслов за успешно покренување судска контрола.

Вообичаениот редослед на активности во управни работи е следниов:

- Првостепена управна постапка (во зависност од јурисдикцијата, постапките се покренуваат пред различни органи и врз основа на различни З(О)УП важечки во БиХ);
 - Второстепена управна постапка (ако е покрената по жалба поднесена од странка или претставник на јавниот интерес), таа води до конечни и извршни одлуки;
 - Управен спор покренат против конечно решение донесено во второстепена управна постапка (или првостепена кога правото на жалба е исклучено) од странка, претставник на јавниот интерес или омбудсман;
- вонреден правен лек (со исклучок на ОБ кога е можна жалба во управен спор) може да се поднесе против правосилни судски одлуки (Судот на БиХ, Врховниот суд на ФБиХ и кантонските судови во ФБиХ, Врховниот суд на РС и окружните судови во РС, Апелациониот суд во ОБ);
- Заштита на правата и основните слободи гарантирани во Уставот на БиХ и Судот на БиХ (граѓаните може да бараат заштита кога нивните права или слободи се прекршени од конечен поединечен акт донесен од министерствата во Босна и Херцеговина и нивните органи, јавни агенции, јавни претпријатија, Комисија за барања за недвижности на раселени лица и бегалци, институциите на округот

Брчко, и други организации утврдени со законот на државата и доделени на јавни органи што се под јурисдикција на Босна и Херцеговина како што е предвидено во Уставот, кога не е гарантирана друга форма на судска заштита) и понатаму пред ЕКЧП.

Сите З(О)УП содржат одредби за жалба во Дел III за правни лекови (Глава А за редовни правни лекови), како што следува: Член 213–237 (ЗУП на БиХ), член 221–245 (ЗУП на ФБиХ), Член 211–233 (ЗОУП на РС) и член 208–229 (ЗУП на ОБ).

Во ЗУП на БиХ и ЗУП на ФБиХ се предвидува дека правото на жалба против решенија донесени од државните управни органи, институции на кои им се доверени јавни овластувања, федерални управни органи и федерални институции, и кантонски управни органи и кантонски институции се регулира со посебни секторски закони.

Жалбата може да биде поднесена од странка во постапката, државен обвинител, државен правобранител и други органи овластени со закон. Покрај тоа, Омбудсманот на БиХ може да поднесе жалба кога со решението се нарушуваат правата и слободите на граѓаните што им се гарантирани со Уставот на БиХ, Конвенцијата и инструментите предвидени во Прилог 6 од Општиот рамковен договор (член 213/3 од ЗУП на БиХ).

Што се однесува до правото на ефективен правен лек, во ЗУП на БиХ и на ФБиХ се предвидува правото на жалба (што се осигурува со посебни секторски закони) што може да биде исклучено само врз особено оправдана основа. Жалбата е експлицитно исклучена против решенија донесени од државни/федерални/кантонски органи. Сепак, ако жалбата е исклучена, решението може да биде оспорено во управен спор. Жалбата е дозволена во сите случаи кога управниот спор е исклучен со закон. Ова не е во согласност со начелото за поделба на власта и правото на судска контрола не може да биде заменето со жалба во рамките на управна постапка.

Жалбата има суспензивно дејство сè додека решението донесено во второстепена постапка не е доставено до странките. По исклучок, решението може да се изврши во текот на второстепената постапка.

Општо земено, жалбата е деволутивен правен лек. Меѓутоа, органите кои издаваат решенија во првостепени постапки може да извршат формална ревизија на жалбите, и мериторно да одлучат според одредени услови. Странките во постапката имаат право на жалба против одбивањето на жалбата, како и против мериторно донесено решение од првостепен орган откако жалбата била поднесена.

Второстепената постапка може да ја покрене само странка или претставник на јавниот интерес овластен со закон. Според тоа, жалбата е диспозитивен правен лек. Секако, второстепените органи по службена должност вршат испитување на повредите што го прават решението ништовно и на јурисдикцијата на првостепените органи. Понатаму, второстепените органи може да менуваат решенија надвор од тврдењата наведени во жалбата (во рамките на ограничувањата на поднесеното барање во првостепената постапка) во корист на странката, но исто така и против интересите на жалителот ако во првостепената постапка настанале особено значајни грешки. Вториот случај вклучува

прекршувања поради кои решението станува ништовно, и оние што претставуваат основа за користење на два вонредни правни лекови: поништување и укинување на решението по право на надзор, и вонредно укинување на решението.

Процедуралните предуслови што треба да бидат исполнети се однесуваат на допуштеност на жалбата, рокот за поднесување на жалбата и законитоста на поднесувањето. Жалбата може да се поднесе 15 денови по доставата на управниот акт, доколку не е пропишано поинаку. Во случај на молчење на управата, жалба може да се поднесе откако ќе истече рокот за донесување на решението.

Во жалбата треба да биде наведено решението што е оспорено и причината зошто се оспорува решението, но не е потребно посебно објаснување. Во повеќето З(О)УП не се предвидуваат експлицитно причините за оспорување на решение. Сепак, одредбите за можни решенија на второстепен орган подразбираат три широки групи причини врз кои може да се заснова жалбата. Тие вклучуваат прекршување на процедуралните правила, неточно и нецелосно утврдување на фактичката состојба, и погрешна примена на материјалното право. Со измените на ЗУП на БиХ од 2009 година беше вклучен посебен член со кој експлицитно се пропишуваат причините за обжалување на решение со жалба. Покрај трите главни групи причини, измените предвидуваат седум грешки што припаѓаат во групата на суштинско прекршување на правилата на процедурата. Процедуралните грешки се однесуваат или на предметот на управната постапка (управен орган и странка) или на управниот акт, и се состојат од следново: надлежност за материјата, правото на учество во управна постапка, правото на странките да се изјаснат, соодветно застапување, комуникација на официјален јазик, непристрасност на службените лица, и форма на решението што овозможува верификација. Меѓутоа, жалбата се одбива ако настанала помала процедурална грешка што не влијае врз решението, и во случај на неточно образложение доколку е точен диспозитивот на решението. Жалба може да се поднесе ако настанало молчење на управата, односно, ако не е издадено решение на барање на странката во законски утврдениот рок (15, 30 или 60 дена, во зависност од сложеноста на постапката).

Второстепениот орган може да ја отфрли жалбата доколку согласно посебниот закон жалбата е недопуштена, доколку е поднесена по истекот на законскиот рок или доколку е поднесена од неовластено лице. Органот може да ја одбие жалбата како неоснована, делумно или целосно да го укине решението, или да го измени решението. Кога второстепен орган го поништува првостепеното решение и го враќа предметот до првостепениот орган на повторно одлучување, тогаш првостепениот орган е обврзан целосно да го почитува второстепеното решение. Со цел да се осигури почитувањето на оваа одредба, како и да се заштити јавниот интерес или интересот на странките, ЗУП на БиХ и ЗОУП на РС беа изменети и дополнети. Имено, второстепениот орган ќе го поништи новото решение издадено од првостепениот орган и ќе одлучи за предметот ако првостепениот орган не ги почитувал правните напатствија (член 230/3 од ЗУП на БиХ и член 227/3 од ЗОУП на РС). Понатаму, второстепениот орган е должен да ја извести управната инспекција дека првостепениот орган не го почитувал второстепеното решение, со цел да се спроведе прекршочна постапка (член 230/4 од ЗУП на БиХ и член

227/4 од ЗОУП на РС).

Решението во второстепената постапка треба да се издаде колку што е можно побрзо, но не подоцна од 30 дена (согласно ЗУП на БиХ, ЗУП на ФБиХ и ЗУП на ОБ) или два месеци (согласно ЗОУП на РС) од датумот на поднесување на жалбата. Првостепениот орган е обврзан да го достави до странките решението донесено од второстепениот орган во рок од пет дена (или осум во РС) по приемот на решението од второстепениот орган. Во споредба со стариот југословенски ЗОУП, роковите се скратени за еден месец за издавање на решението и за три дена за доставување на второстепеното решение, освен во ЗОУП на РС што ги задржал поранешните рокови.

Повторувањето на постапката е уште еден правен лек на располагање на странките, но тоа исто така може да биде побарано од државниот обвинител и омбудсманот на БиХ, и да биде наредено по службена должност од страна на органот што го донел решението. Сите З(О)УП во Босна и Херцеговина ги презеле одредбите за повторување на постапката од југословенскиот ЗОУП, некои од нив со мали измени.

Управна постапка може повторно да се отвори само ако не е достапен друг редовен правен лек. Во З(О)УП експлицитно се предвидуваат 11 причини за повторување на постапката поврзани со нови факти и докази, групирани на следниов начин:

- а) се откриле нови факти или се појавила можност за користење нови докази, кои сами по себе, или поврзани со веќе презентирани и искористените докази, би можеле да доведат до различно решение доколку таквите факти или докази се користеле во претходната постапка;
- б) Претходно прашање – решението било донесено врз основа на судска пресуда во кривична или граѓанска постапка, што потоа била укината со правосилна судска одлука; решението на органот што ја водел постапката се засновало врз претходно прашање, а надлежниот орган тоа прашање во значајни точки подоцна го решил поинаку;
- в) Фалсификување – решението било донесено врз основа на лажен документ за идентификација или лажно сведочење на сведок или вештак, или било резултат на други дејства санкционирани со кривичниот законик; решението во корист на странката се засновало врз лажни наводи што погрешно го довеле во заблуда органот што ја водел постапката;
- г) Основните начела на застапување, употреба на јазиците, и овластување за учество во постапката - службеното лице коешто требало да биде исклучено во согласност со законот било вклучено во одлучувањето; решението било донесено од неовластено лице; колегијалниот орган што го донел решението не бил во составот предвиден со закон или решението не било донесено со потребното мнозинство (кај колегијалните органи); ако лицето коешто требало да учествува во својство на странка не добило таква можност; странката не ја застапувал нејзиниот законски застапник; на странките во постапката не им било дозволено да го користат својот јазик.

Странките во постапката можат да побараат повторување на постапката во рок од еден месец откако станале свесни за причината за повторувањето (субјективен рок), но не подоцна од пет години од датумот на доставување на решението до странките (објективен

рок). По исклучок, повторувањето на постапката може да се побара или поведе по периодот од пет години врз посебни основи предвидени во З(О)УП.

По правило, барањето за повторување на постапката нема суспензивно дејство, но органот одговорен за одлучување по барањето може да одлучи да го одложи извршувањето на конечниот управен акт додека не се донесе решение за повторување на постапката. Меѓутоа, заклучокот со којшто се одлучува за повторување на постапката има суспензивно дејство и го одложува извршувањето на управниот акт од постапката, за чие повторување е одлучено.

Повторувањето на постапката е недеволутивен правен лек бидејќи органот што го издал конечното решение е овластен да одлучи по барањето за повторувањето.

Околностите врз кои се заснова барањето треба да бидат веродостојни. На пример, кога барањето не е доставено навремено и од овластено лице, надлежниот орган е обврзан да го одбие. Постапката ќе се отвори повторно само ако органот заклучи дека доказот или околностите наведени како причина за повторувањето се такви што би можеле да доведат до различно решение. Во спротивно, барањето за повторување на постапката ќе биде одбиено. Со цел да дозволи повторување на постапката и да го утврди нејзиниот опсег, органот издава посебен управен акт (заклучок). Само ЗОУП на РС (изменет во 2010 година) експлицитно го пропишува рокот за одлучување по барањето за повторување на постапката (30 дена од поднесувањето на барањето). Меѓутоа, останатите ЗУП вклучуваат неколку одредби за кореспонденцијата меѓу првостепениот и второстепениот орган во утврдени периоди, што не се вклучени во ЗОУП на РС. Очигледно, намерата на законодавците била да се забрза процесот на одлучување по барање за повторување на постапката, што е еден вид новина во споредба со стариот југословенски ЗОУП. Врз основа на претходните информации и повторно отворената постапка, органот може да го потврди решението што било предмет на повторно водената постапка или да го замени со ново решение.

Статистички податоци за управната постапка и правните лекови поднесени во БиХ, нејзините ентитети и ОБ не се достапни, поради што е невозможно да се направи емпириска анализа. Сепак, органите вклучени во управната постапка во согласност со ЗУП на БиХ се обврзани да водат официјална евиденција за одлучувањето во управни прашања и да доставуваат извештаи за тоа до Министерството за правда (Управен инспекторат). Според податоците собрани од органите на управата и институциите со јавна надлежност, Министерството за правда изготвува годишен извештај и го доставува до Советот на министри на Босна и Херцеговина (член 285 од ЗУП на БиХ). Поттикнат од Извештајот од 2014 година, Советот на министри им наредил на Агенцијата за државна служба и на Управниот инспекторат да организираат неопходни обуки и да спроведат надзор над телата што не ги доставиле потребните извештаи. Во Округот Брчко, Градоначалникот е обврзан да достави извештај до Парламентот на ОБ за одлучувањето во управни работи на сите органи на ОБ (член 277 од ЗУП на ОБ).

Податоците за бројот на предмети на управни спорови во судовите на БиХ за 2010, 2011 и 2012 година (Kulenović) го покажуваат следново:

- 3.254 предмети во Управниот оддел и 412 предмети во Апелациониот оддел на Судот на БиХ, вкупно 3.666.
- 17.602 предмети во кантонските судови и 2.083 предмети пред Врховниот суд на БиХ, вкупно 19.685;
- 9.212 предмети во окружните судови и 1.446 предмети пред Врховниот суд на РС, вкупно 10.658;
- 325 предмети во Основниот суд и 274 предмети во Апелациониот суд во ОБ, вкупно 599.

Според тоа, имало 34.608 управни спорови во Босна и Херцеговина во анализираниот период, што значи просечно околу 11.536 предмети се предмет на управен спор секоја година.

2.3. Косово*

Правото на правен лек²⁷ е едно од основните начела на управната постапка во Косово*. Тоа е регулирано во член 13 од Поглавјето за основни начела во Дел I од нацрт-законот од 2015 година. Нема слична одредба во ЗУП од 2005 година. Анализата на правото на правен лек од нацрт-законот за ОУП од 2015 година покажува дека постојат некои основни елементи на тоа право што произлегуваат од член 13:

- Лицето чиешто субјективни права или законски интереси се засегнати со управното дејство или недостатокот на такво дејство има право на правен лек.
- Правни лекови може да се поднесат пред управен или судски орган, којшто покажува природна поврзаност меѓу управната постапка и системот на управно правосудство.
- Употребата на правни лекови е предвидена со закон и употребата на конкретен правен лек може да се исклучи само со закон, а не со подзаконски акти.

Дел VII од нацртот на ЗОУП од 2015 година е наречен Управни лекови и содржи 18 члена (124–142). Организиран е во четири поглавја со кои се регулираат општите права поврзани со управни правни лекови (член 124) и три главни правни лекови: управна жалба (Глава II, член 125–135) и управен приговор (Глава III, член 136–139) како редовни правни лекови и повторување на постапката (Глава IV, член 140–142) како вонреден правен лек. Со ваква структура на правни лекови, нацртот на законот за ОУП од 2015 година го следи новиот пристап кон правните лекови што се применува во западнобалканските земји, што веќе донеле нови ЗОУП. Иако бројот на правни лекови е помал во споредба со претходниот југословенски ЗОУП, нацртот опфаќа повеќе дејствија на управата. Жалбата е насочена кон класични управни дејства, како што е управниот акт

27 „Освен кога тоа е експлицитно исклучено со закон, секое лице има право да ги користи законските управни и судски лекови, како што е предвидено во законот, против секое управно дејствување или пропуштање, што влијае врз неговото субјективно право или законски интереси.“ (член 13 од нацртот на ЗОУП од Косово* од 2015 година).

или отсуство на истиот (молчење на управата). За други управни дејства, на пример, конкретни акти и управни договори, постои нов правен лек наречен управен приговор. Постои само еден вонреден правен лек (повторување на постапката), што е значително отстапување од традицијата на регулирање на управната постапка на територијата на поранешна Југославија.

Правен лек може да се вложи заради незаконитоста на управното дејство (член 124/2). Поднесувањето на правен лек е неопходен предуслов за да може да се поведе управен спор пред надлежен суд (член 124/6). Во нацртот на ЗОУП од 2015 година се употребува поимот „управен правен лек“ за да се направи разлика меѓу лекови што можат да се поднесат пред јавната управа во текот на управната постапка од тужба која може да се поднесе пред суд за поведување на управен спор.

Системот на правни лекови како што е регулиран во нацртот на ЗОУП од 2015 година не се разликува значително од ЗУП од 2005 година, особено во однос на бројот и логиката на правни лекови. Во ЗУП од 2005 година се предвидува жалбата и приговорот како два главни правни лекови. И покрај тоа, системот на правни лекови е оценет како „само делумно развиен и неконзистентен и поради тоа, неефективен“ (SIGMA, 2012: 6). Во ЗУП од 2005 година не се регулира повторувањето на постапката. Во нацртот на законот од 2015 година посистематски и положично се регулираат правните лекови, опфаќајќи ги сите аспекти на работењето на јавната управа, класичното одлучување што доведува до управни акти, како и други дејства на модерната управа што имаат потенцијал ефект врз правата, обврските и правните интереси. Тие вклучуваат управни договори, реални акти на јавната управа, обезбедување јавни услуги од страна на приватниот сектор, итн.

Системот на управно правосудство е од суштинско значење за остварувањето на правото на правна заштита. Собранието на Косово* донело Закон за управни спорови (Закон бр. 03/L-202, 16 септември 2010 година) со кој што се регулира системот на управно правосудство. Откако ќе биде донесен, нацрт-законот за ОУП ќе треба да се направат измени во Законот за управни спорови со цел да се овозможи правна заштита за сите управни дејства (OSCE, 2007).

Главниот редовен правен лек е жалбата (*ankesa, žalba*). Таа може да се поднесе против управен акт и против молчењето на управата, односно кога управните органи „молчеле во рамките на утврдениот рок“. Со регулирањето на прашањето за молчењето на управата, нацртот на ЗОУП од 2015 година зазел неутрален став кон молчењето на управата сметајќи го само како основа за правна заштита. Ова решение треба да предизвика продолжување на управната постапка или од страна на управниот орган до кој било доставено барањето по кое не е одлучено, или до второстепениот управен орган кој ќе ги процени аргументите претставени во жалбата.

По правило, процедуралните дејства не можат да се оспорат со жалба, туку со управен приговор, вториот редовен правен лек. Процедуралните дејства може да се оспорат со жалба само кога таква можност е експлицитно предвидена со закон.

Жалбата има суспензивно дејство иако управниот орган „што одлучува по жалбата може

да одлучи да го прекине суспензивното дејство ако одложувањето на неговото извршување би предизвикало моментална и непоправлива штета на јавниот интерес или на интересите на трето лице“ (член 130/3). Поради чувствителната природа на управниот акт, причините на прекинувањето на суспензивното дејство на жалбата мора темелно да бидат образложени со цел да се заштити јавноста од злоупотребата на овој институт.

Што се однесува до управната постапка, во нацртот од 2015 година се прави разлика меѓу надлежен орган и виш орган. Надлежен орган е органот што го издал (или не го издал, во случај на молчењето на управата) првостепениот управен акт, додека виш орган е управен орган „што е повисока инстанца во однос на надлежниот орган или ... друг јавен орган предвиден со закон“ (член 128/1).

И првостепениот орган (надлежниот орган) и второстепениот орган (вишиот орган) имаат значителна улога во жалбената постапка. Првостепениот орган може да ги процени причините наведени во жалбата и доколку најде дека тие се основани, тој може а) да го измени тој акт, б) да го поништи целосно, или в) да го издаде актот што претходно одбил да го издаде.

Општиот рок за поднесување жалба е 30 дена од датумот кога на странката и бил доставен првостепениот управен акт. За жалбата мора да се одлучи во рок од 30 дена од приемот. Во случај кога управниот акт не содржи поука за правен лек, рокот за доставување жалба се продолжува на три месеци.

Правото на поднесување жалба може да се исклучи а) со посебен закон или б) ако жалителот нема *locus standi* да поднесе жалба или в) ако жалителот не го испочитувал рокот утврден за поднесување на жалбата, или поради г) некои други причини наведени во посебен закон со којшто се исклучува правото на поднесување жалба во конкретна управна работа (член 129/1).

Вишиот управен орган има неколку опции додека ја разгледува жалбата. Може или да го потврди првостепениот акт доколку најде дека е основан и законит, или може да го поништи или измени оспорениот акт или да издаде нов акт што ќе го замени оспорениот акт. Вишиот орган може исто така да даде упатства за првостепениот орган како да постапи во случај на укинување на управниот акт и враќање на предметот на повторно решавање.

Во споредба со ЗУП од 2005 година, со нацртот од 2015 година се регулираат правните лекови на многу подобар и посистематски начин. Во ЗУП од 2005 година се прави разлика меѓу барање за разгледување акт и жалба. Барањето го разгледува првостепениот орган, додека жалбата мора да се поднесе пред повисок орган, којшто „може да го проследи предметот до органот што го издал/одбил да го издаде актот заедно со посветеноста за решавање на предметот“ (член 129/3 од ЗУП од 2005 година).

Вториот редовен правен лек е управниот приговор (*kundërshtimi, prigovor*). Тој е насочен против други акти што не можат да се сметаат за управни акти, особено против реалните акти на јавната управа што може да ги засегнат странките. Треба да се напомени дека

управниот приговор е „насочен кон утврдување на незаконитост на определено процедурално дејство или непостапување и може да се поврзе со судска забрана во иднина, доколку постои опасност од повторување на грешката“. Приговорот ниту го прекинува водењето на управната постапка, во текот на којашто настанало оспореното процесно дејство или недостаток на дејствие, ниту влијае врз важноста на управните акти и управните договори донесени, односно склучени од јавниот орган како резултат на таа постапка. (член 136/2 од нацртот на ЗОУП од Косово* од 2015 година).

Со поднесувањето управен приговор, странката може да побара а) прекинување на извршувањето на конкретен управен акт; б) укинување или исправка на управното дејствие, в) поништување на управното дејствие, г) извршување на управно дејствие на кое странката има право, а кое не можела да го оствари (член 136/1). Исто така, управен приговор може да се поднесе против „јавна услуга од општ интерес“ врз основа на начелото на супсидијарност, односно во случаи кога не е обезбедена правна заштита во посебниот закон со којшто се регулира одредена услуга (член 136/2, 3). Обезбедувањето јавни услуги од општ интерес е опфатено во нацртот на ЗОУП од 2015 година со цел да се заштитат корисниците на јавни услуги кога правен лек не е предвиден со посебни закони со кои се регулираат одредени јавни услуги.²⁸

Што се однесува до формата и содржината на приговорот, правилата со коишто се регулира жалбата се применуваат и за приговорот.

Роковите за поднесување приговор се донекаде пократки отколку за жалбата. Приговорот мора да се „поднесе во рок од 15 дена од датумот кога странката имала можност да стане свесна за оспореното прашање, но не подоцна од 6 месеци од неговото извршување, или соодветно, во рок од 2 месеци од доставувањето на барањето во случај на непостапување на јавниот орган.“ (член 137/3 од нацртот на ЗОУП од 2015 година). Рокот за одлучување по приговорот е исто така пократок отколку кај жалбата, и тој изнесува 15 дена од денот на поднесувањето на приговорот.

Третиот правен лек во нацртот од 2015 година е обновување на постапката (*rihapja e procedurës, obnova postupka*) што се регулира во три члена (член 140–142). Со нив се регулираат основите за поднесување барање за обновување на постапката (140), рокот до кога треба да се достави барањето (141) и одлуката за обновување на постапката (142).

Обновувањето на постапката почнува откако ќе истече рокот за жалбата, на барање на

28 (1) Во случаи кога јавните услуги од општ интерес ги обезбедува јавен или приватен давател на услуги според приватното право, регулаторното, надзорното или лиценцирачкото тело (во натамошниот текст „регулаторно тело“) како што е предвидено со закон, со вршење на својата надзорна одговорност осигурува континуитет, еднообразност, достапност и соодветен квалитет на услугите, транспарентност на постапката и недискриминација на корисниците на јавни услуги.

(2) Обезбедувањето јавни услуги од општ интерес, според приватното право, не смее да доведе до послаба правна заштита на корисниците на јавни услуги во споредба со случаите кога услугите ги вршат јавни органи според управното право.“ (член 70 од нацртот на ЗОУП од Косово* од 2015 година).

странката што станала свесна дека а) фактичката или правната основа на која се заснова управниот акт, понатаму се променила во корист на странката; б) се појавиле нови околности што би биле релевантни за донесувањето на оспорениот управен акт; в) управната практика за истиот или слични управни предмети се променил по издавањето на оспорениот управен акт (член 140/1).

Обновувањето на постапката е врзано со субјективни и објективни рокови. Субјективниот рок е 90 дена од датумот кога странката станала свесна за основата за обнова на постапката, додека објективниот рок е 3 години откако странката на странката и бил доставен оспорениот управен акт.

2.4. Македонија

Системот на правни лекови е реформиран во новиот ЗОУП и сега постојат два правни лекови. жалба и управен приговор. Покрај тоа, постои институтот повторување на постапката. Во ЗОУП од 2015 година се модернизирале жалбата и повторувањето на постапката, пред сè, со цел да се забрза одлучувањето и да се поедностави процесот. Управниот приговор е нов правен лек, воведен со задача да се зајакне заштитата на граѓаните.

Во споредба со претходниот ЗОУП, нивото на заштита на граѓаните е проширено. Во претходниот ЗОУП се предвидувале правото на жалба како едно од основните начела, како и жалбата против првостепени решенија. Жалбата исто така беше дозволена во случаи кога првостепениот орган не успеал да донесе решение во врска со барањето на странката во утврдениот рок. Во член 14 (Начело на правна заштита), со новиот закон продолжува да се гарантира правото на жалбата против првостепени управни акти и во случаи кога првостепените решенија не биле донесени во утврдениот рок. Понатаму, се предвидува дека странките имаат право да поднесат приговор против реални акти, и против дејствија на давателите на услуги од општ интерес. Бидејќи реалните акти ги опфаќаат сите акти и активности што не се управни акти или управни договори (против кои исто така е обезбедена заштита), со новиот ЗОУП се предвидува правна заштита против секако управно дејствие. Во посебни случаи кога жалбата против првостепени управни акти не е допуштена, или кога постои второстепен управен акт, странките имаат право да поведат управен спор.

Жалбата е најважниот правен лек што може да се поднесе против првостепени управни акти. Рокот за жалбата е 15 дена од денот на доставувањето, односно известувањето за управниот акт, освен ако со посебен закон не е определен подолг рок. Жалбата треба да се поднесе до првостепениот орган што може да ја отфрли ако е недопуштена, поднесена премногу доцна или од страна на неовластено лице. Доколку првостепениот орган смета дека жалбата е целосно оправдана, може да го замени оспорениот управен акт со нов акт. Доколку првостепениот орган смета дека жалбата е допуштена, но не го менува оригиналниот управен акт, жалбата треба да се испрати до второстепениот орган во рок

од 7 дена (член 107). Во претходниот ЗОУП првостепениот орган имаше рок од 15 дена за да ја достави жалбата до второстепениот орган, но измената е направена со цел да се забрза процесот.

Генерално, жалбата има суспензивно дејство што може да се укине во случај на итни мерки за јавниот интерес, или доколку одложувањето на извршувањето би довело до непоправлива штета на странката (член 108).

Второстепениот орган може: (а) да ја одбие жалбата, (б) да ја уважи жалбата и да го поништи првостепениот управен акт во целост или делумно, или (в) да го измени управниот акт. Слични одредби се содржеа во претходниот ЗОУП. Меѓутоа, во реалноста, второстепените органи избегнуваа да одлучуваат по предмети тврдејќи дека првостепените органи би можеле да одлучуваат по предметите поефикасно бидејќи тие имале подобра можност да обезбедат докази. Тоа довело до огромен застој во управниот систем (Russell-Einhorn и Chlebny, 2006). Со цел да се реши овој проблем, во новиот ЗОУП има одредба со којашто се предвидува дека второстепениот орган може да го врати истиот предмет до првостепениот орган само еднаш, независно од причините или недостатоци во првостепената постапка (член 109). Покрај тоа, со цел да се забрза постапката, во Законот се предвидува дека второстепениот орган треба да одлучи по жалбата во рок од 60 дена. Ако овој рок не се почитува, странката може да поведе управен спор.

Покрај можноста за поднесување жалба против првостепени управни акти, можно е да се поднесе жалба кога првостепениот орган не го издал актот во предвидениот рок (молчење на управата, член 111). Кога второстепениот орган ќе ја прими жалбата, може да го насочи првостепениот орган да одлучи и да утврди рок што не може да биде подолг од 30 дена по приемот на насоката. Доколку второстепениот орган утврди дека причините за неиздавањето на првостепениот управен акт се неоправдани, може да одлучи за тоа или да му наложи на првостепениот орган да го издаде актот во 15 дена. Во случај на повторно молчење на првостепениот орган, второстепениот орган е должен самиот да ја реши работата. Институтот молчење на управата беше изменет во 2008 година, но регулативата беше нецелосна. Со новата регулатива појасно се прецизира периодот во кој управниот акт треба да се издаде и го обврзува второстепениот орган да одлучи во случај на повторено молчење на управата.

Организацијата на второстепениот орган одговорен за одлучување по жалбите поминала низа измени. До 2011 година, второстепените постапки ги водеа Комисии за второстепени управни постапки при Владата на Република Македонија. Овие институции беа критикувани поради бројни причини. Тие не успеваа да ги процесираат жалбите во роковите и одлучувањето често го вршеа државни службеници вработени во различни министерства наместо членовите на Комисиите. Членовите на Комисиите истовремено беа службени лица коишто имаа други работни места и не можеа да посветат доволно време за оваа задача. Во обид да ја поправи ситуацијата, во 2011 година беше формирана Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен како независна институција (Пеливанова и Ристовска, 2014

година). Сепак, се чини дека оваа институција не станала функционална (Европска комисија, 2015 година) и сè уште има доцнење во второстепеното одлучување. Истото може да се каже и за системот на управно правосудство. Според Европската комисија (2015 г.) „ефикасноста на управните постапки се зголемила, но се доцни со извршувањето на судските одлуки и второстепената постапка останува премногу долга.“

Управниот приговор е нов правен лек што може да се користи во две ситуации:

- Против реален акт извршен од јавните органи или пропуштање на такви акти (член 102). Реален акт се дефинира како 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 странката. Општо земено, реалните акти ги вклучуваат сите акти или дејствија што не се сметаат како управни акти или управни договори. Странките во постапката може да изјават управен приговор против реален акт или негово пропуштање до јавниот орган кој го преземал или не го преземал реалниот акт, ако странките тврдат дека нивните права или правни интереси се повредени од тие дејствија или неизвршување на дејствија. Постапката по приговорот ја спроведува посебна организациска единица или колегијално тело на јавниот орган преку управен акт што треба да се донесе и достави без одлагање, но не подоцна од 15 дена по приемот на приговорот (член 119).
- Против дејствија на давателите на услуги од општ интерес (член 103). Даватели на услуги се сите правни лица овластени со закон да обезбедуваат јавни услуги или услуги од општ интерес. Услугите од општ интерес мора да се обезбедуваат под следниве услови: (а) тие треба да се достапни за сите странки по (б) пристапни цени и (в) со соодветен квалитет на услугата, (г) во континуитет, (д) транспарентно и без дискриминација на корисниците на услугата. Истото важи и кога услугите од општ интерес ги обезбедуваат приватни даватели на услуги. Корисниците имаат право да поднесат приговор под следниве услови: (а) тие ги исполниле сите обврски, но (б) тие сметаат дека не ја добиле услугата со соодветен квалитет, во континуитет, транспарентно и без дискриминација, (в) дејствувањето или недејствувањето на давателот на услугата сè уште се одвива и (г) управното законодавство не предвидува директен правен лек против давателот на јавната услуга за спорната работа. Приговорот треба да се достави до надзорниот јавен орган (јавниот орган што издава дозволи, врши надзор или контрола на давателот на услугата). Овој орган решава за приговорот со управен акт, без одлагање, и не подоцна од 15 дена од поднесувањето на приговорот. Против овој управен акт може да се покрене управен спор пред надлежниот суд (член 120).

Воведувањето на управниот приговор е важен чекор за модернизацијата на македонскиот закон за управна постапка и неговото почитување на европските стандарди бидејќи се осигурува правна заштита дури и кога нема управен акт.

Повторувањето на постапката се регулира во членовите 114-116 на новиот ЗОУП. Повторувањето на постапката е можно кога рокот за жалба против управен акт истекол. Постојат 10 причини за повторувањето, но неопходно е странката, без своја вина, да не

била во состојба во поранешната управна постапка да ги изнесе причините поради кои бара повторување (член 114: „ако странката, без своја вина, не била во состојба во поранешната управна постапка да ги изнесе причините поради кои бара повторување, особено по пат на правен лек, а ако некоја од овие причини би можела да доведе до издавање на поповолен управен акт, доколку тие биле изнесени во поранешната управна постапка“). Барање за повторување на постапката може да поднесе само странката. Сепак, по истекувањето на период од три години од датумот кога на странката и бил доставен управниот акт, не може да се побара повторување на постапката.

Сегашната регулатива за повторување на постапката значително е поедноставена во споредба со стариот ЗОУП каде што 12 члена се занимавале со институтот насловен како повторување на постапката (без да регулираат). Роковите за повторување на постапката биле различни и тогаш постоела можност за повторување на постапката по службена должност што сега е исклучено, со што барањето за повторување на постапката е во рацете на странката. Оттука, повторувањето на постапката е повторно конципирано како реален правен лек.

2.5. Црна Гора

Со новиот црногорски ЗУП од 2014 година не само што се вовел нов систем на правни лекови, туку и целосно нов систем на меѓусебно поврзани институти со што се осигурува густа мрежа за заштита на правата и правните интереси на граѓаните и други субјекти во нивните односи со државната и јавната управа. Се предвидуваат три правни лекови: жалба, приговор и повторување на постапката, градејќи ги на идејата дека правни лекови се само оние можности за оспорување на управни акти што се во рацете на граѓаните и што зависат од волјата на граѓаните. На тој начин, новиот црногорски ЗУП се оддалечи од југословенското наследство што ја ограничуваше позицијата на граѓаните и ја зајакнуваше позицијата на државните органи. Старото југословенско наследство на „вонредни правни лекови“ осигуруваше бројни можности за државните органи да интервенираат во управен акт што бил донесен, извршен и постоел во реалноста некое време, не само како пишан документ, туку како животен факт за граѓаните, претпријатијата и други субјекти. Така правните лекови не биле во рацете на граѓаните; тоа било само дополнително и непотребно зголемување на државната моќ.

Меѓутоа, со новиот ЗУП од 2014 година се осигурува целосна правна заштита на граѓаните во нивните односи со јавната администрација во согласност со европските правни стандарди, односно, во сите можни ситуации, не само во оние кога јавноправните органи издаваат формални пишани управни акти. Тоа значи дека од 1 јули па натака, правната заштита ќе се прошири на сите форми на управни дејствија, вклучувајќи го и обезбедувањето на услуги од општ интерес и сите други дејствија преземени од јавноправните органи, доколку тие дејствија можат да влијаат врз правата на граѓаните. Со новиот закон се осигурува соодветна и подобрена правна заштита во однос на сите овие форми на дејствија во рамките на јавната управа и се предвидува соодветна судска

заштита ако правната заштита во јавната управа не е доволна.

Дефиницијата на „управна работа“ подразбира, до најголем можен степен, дискреционо толкување на истото прашање (што е, а што не е управна работа) од страна на јавноправните органи и судовите. Дискреционото право постоело со децении, намалувајќи ја правната предвидливост и владеењето на правото. Имало спорни ситуации во управната и судската практика каде што јавноправните органи и судовите сметале дека не се работу за управни работи, спречувајќи соодветна правна заштита (жалби и судска заштита). Според новиот закон, секој однос со граѓаните, претпријатијата и други чинители во јавната управа се предмет на правната регулатива на ЗУП (член 2).

Во новиот ЗУП се воведуваат европските стандарди и начела, како што е начелото на разумно очекување од странката, начелото на пропорционалност, и правото на странката да биде сослушана за исходот од утврдувањето на фактите пред донесувањето на управниот акт (истражна постапка, член 105-110), преку кој се постигнува усогласеност со стандардите на европското право и судската пракса на Европскиот суд за човекови права.

Утврдени се роковите за донесување на управните акти, заедно со можноста за воведување позитивна фикција во донесувањето на управните акти, со посебен закон, во ситуации на молчење на управата (член 117). На ваков начин, на пример, Законот за услуги ќе овозможи целосна примена на начелото на молчење на управата во областа на услугите, според Директивата 2006/123/EЗ на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2006 година, за услуги во внатрешниот пазар. Според законодавната политика на Црна Гора, примената на начелото на премолчана согласност – според новиот ЗУП – ќе биде можна и во други области.

Тековниот институт *limine* „отфрлање“ на барањето на странката поради одредени процедурални причини е ограничен (отфрлање без предметот да биде во постапка; *odbacivanje*). Според новиот ЗУП, јавноправниот орган нема да може да го отфрли барањето, туку ќе биде обврзан да одлучува и да ги образложи своите одлуки во сите предмети, иако во некои од нив ќе биде дозволено да се донесе негативна одлука (*odbijanje*) поради одредени сериозни процедурални причини (член 99).

Со новиот ЗУП се намалуваат приликите за поништување управни акти поради формални недостатоци и/или грешки, што досега се сметаше за главна причина за поништување управни акти, од страна на второстепените органи и управните судови, и покрај прецизно утврдените факти и соодветната примена на материјалното право. Премногу одолговлекување на постапката предизвикува таканаречениот *пинг-понг* ефект во однос на првостепените и второстепените управни органи поради формални и процедурални, и несуштински или фактички грешки. Поради тоа деталното законско регулирање на постапката за прибавување на докази во ЗОУП беше напуштено како концепт, и беше воведена одредба со која се предвидува дека за оваа постапка ќе се применуваат одредбите од законот кој ги регулира граѓанските постапки (член 107). Оттука, целиот црногорски правен систем ќе применува идентични правила за докажување, заедно со намалувањето на нивото на непотребен формализам во истражната постапка. Покрај тоа, обврската на надлежниот јавноправен орган да добие податоци од официјалната

евиденција и регистри на други јавноправни органи по службена должност, без тоа да биде на товар на странката е предвидена во член 13. Во новиот ЗУП се воведува и регулира „скратена управна постапка“, каде што решението може да се донесе врз основа на веродостојни официјални податоци, и не на штета на правата на странките во постапката (член 106).

Правото на жалба како главен правен лек е детално регулирано. Создаден е нов правен лек, приговорот, со цел да се осигури правна заштита на корисниците на услуги општ интерес и граѓаните во врска со сите останати управни дејства (реални акти). Повторувањето на управната постапка е предефинирано како правен лек што е ексклузивно во рацете на странката (а не како претходно, во рацете на странката и на јавноправниот орган). Три правни лекови им се достапни на граѓаните – жалба, приговор и повторување на постапката, на тој начин осигурувајќи целосна заштита на граѓаните во нивните однос со јавноправните органи.

Жалбата е регулирана во согласност со традицијата, но со одредени новини. Тоа е правен лек против првостепени управни акти, но жалбата исто така може да се поднесе ако првостепениот орган не одлучил во рокот пропишан со закон. Правото на жалба може да биде ограничено само со посебен закон. Жалбата има суспензивно дејство, што значи дека оспорениот управен акт начелно не може да се изврши во текот на жачбената постапка. Новиот ЗУП бара првостепениот орган да ги утврди сите околности за поднесената жалба и причините и фактите кои се однесуваат на неа. Првостепениот орган има целосна надлежност да го замени сопствениот управен акт побиван со жалбата и да одлучи, со нов управен акт, за предметот доколку најде дека жалбата е основана. Во спротивно, треба да ја испрати жалбата и целиот предмет на второстепен орган (член 125). Ова е иновативно ограничување на деволутивниот ефект на жалбата.

Понатаму, со новиот ЗУП се обврзува второстепениот орган брзо и ефективно да одлучи по барањето на странката во случај на повторна жалба, нешто што не постоеше претходно. Согласно новиот закон, во случај на повторна жалба, второстепениот орган одлучува мериторно (член 126). Отсуството на ваква обврска во практиката повлекувало временски предолги, исцрпувачки и неефективни постапки и довело до големи трошоци за странките и претставувало огромно ограничување за водењето на бизнис во Црна Гора.

Со двата нови механизми, односно со ограничување на деволутивниот ефект на жалбата и со наметнување на обврската на второстепениот орган да одлучува самиот во случај на повторна жалба, новиот ЗУП се обидува да ја поедностави и забрза апелационата постапка, да се намали притисокот на второстепените органи и да се спречи „jo-jo“ (или пинг-понг) практика на јавната управа.

Целта на приговорот е да се осигури законитоста на работењето на давателите на услуги од општ интерес и на сите јавноправни органи кога вршат други управни дејствија (член 137). Во првиот случај, треба да се поднесе приговор до надзорниот орган, кој одлучува по приговорот во рок од 15 дена со управен акт. Странката во постапката може да покрене управен спор против таквиот управен акт пред надлежниот управен суд (член

31). Во вториот случај, странката може да поднесе приговор до раководителот на надлежниот јавноправен орган. Тој/таа е должен да одлучи по приговорот во рок од 15 дена со управен акт. Повторно, странката може да покрене управен спор против таквиот управен акт пред надлежниот управен суд (член 35). Одредбите за формата, содржината и начинот за поднесување на жалбата се применливи за приговорот *mutatis mutandis* (член 138).

Повторувањето на управната постапка е ограничено со рок од три години, по кој постапката не може да се повтори. Во рамките на рокот од три години, странките имаат рок од 30 дена да бараат повторување на постапката, сметано од денот кога ги дознале релевантните факти или кога можеле да ги користат доказите. Ако Европскиот суд за човекови права одлучил поинаку во сличен предмет, странката треба да покрене повторување на постапката во рок од шест месеци од објавувањето на таквата одлука (член 132–136).

Осигурувањето правна заштита пред независен и непристрасен суд што може, во управен спор со целосна надлежност (со јавно сослушување), да ја провери законитоста на секоја активност на јавната управа (не само управни акти), претставува значаен чекор напред кон зајакнувањето на стандардот на правна заштита предвиден во Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи на Советот на Европа. Според стариот ЗОУП, ваквата судска заштита не беше предвидена за многу од овие активности.

2.6. Србија

Системот на правни лекови во Србија е значително изменет во процесот на изготвување на новиот ЗОУП од 2016 година. И покрај фактот дека новиот ЗОУП во голема мера се потпира на поранешниот ЗОУП, се воведуваат многу новини, особено кога станува бор за регулирањето на правните лекови. Ова е дел од новиот закон што ги претрпи најзначајните промени во споредба со ЗОУП од 1997 година.

Во ЗОУП од 1997 година беа предвидени мноштво правни лекови, особено во категоријата вонредни правни лекови. И покрај тоа, не се обезбедувала правна заштита на странката против секое управно дејство. Жалбата била единствениот редовен правен лек (*žalba*), додека приговорот не бил дури ни предвиден во ЗОУП, туку се регулирал со посебни закони. Повторувањето на постапката се регулирало во Глава XV „Повторување на постапката“ (*ponavljanje postupka*).

Делот III од ЗОУП од 1997 година е насловен „Правни лекови“ и содржи 37 члена (213–260) организирани во три глави со кои се регулираат различни институти под заеднички наслов. Во Глава XIV и Глава XV се регулира жалбената постапка (член 213–238) и повторувањето на постапката (член 239–250). Глава XVI е насловена „Посебни случаи на поништување, укинување и изменување на актот (*rešenja*)“ и се регулираат измените и поништувањето во врска со управниот спор (член 251–252, избришан во измените и

дополнувањата на законот); поништување и укинување по право на надзор (член 253-254); укинување и менување на актот со согласност или на барање на странката (член 255); вонредно укинување на актот (член 256); прогласување на актот за ништовен (член 257). Овој дел од ЗОУП од 1997 година содржи два члена кои се занимаваат со правните последици од поништувањето и укинувањето на управниот акт (член 259) и должноста на јавниот орган да го извести надлежниот орган за причините за повторување на постапката, поништувањето, укинувањето или менувањето на управниот акт (член 260).

Институтите регулирани во третиот дел од ЗОУП од 1997 година не треба да се сметаат за правни лекови *sensu stricto*. Ова посебно се однесува на интервенциите во управните акти што не бил направени по подов барање од странката, туку од јавните органи по службена должност. Според член 213/2, неколку јавни органи имаат право да поднесат правен лек, и покрај фактот дека не се странки во постапката. Тоа се, на пример, јавниот обвинител или други државни органи, но само а) кога се овластени со посебен закон, б) ако законот е прекршен во корист на физичко или правно лице, и в) на штета на јавниот интерес.

Реалните акти на јавната управа, како и други активности се целосно надвор од опфатот на ЗОУП од 1997 година. Приговорот како правен лек против реални акти не е предвиден како допуштен лек што странката може да го користи како инструмент во односите со јавните органи.

Во ЗОУП од 2016 година се воведени нови правни лекови што не се регулирани во ЗОУП од 1997 година, истовремено намалувајќи го бројот на таканаречени вонредни правни лекови детално регулирани во ЗОУП од 1997 година и поранешниот југословенски ЗОУП.

Во член 13 од новиот закон (*Право на жалба и приговор*) се утврдуваат основните начела на правни лекови:

- „(1) Освен ако со законот не е поинаку пропишано, странката има право на жалба против првостепено решение, или ако јавниот орган не одлучил во рамките на пропишаниот рок за управната работа.
- (2) Странката има право на приговор во случаи утврдени со овој закон.
- (3) Надлежни државни органи можат да поднесат жалба и приговор кога се овластени со закон.“

Деталната анализа на член 13 од ЗОУП од 2016 година покажува дека постојат неколку начела на реформираните систем на правни лекови во Србија:

- Постојат два главни правни лекови во управна постапка: жалба (*žalba*) и приговор (*prigovor*).
- Правните лекови се резервирани за странката и само во исклучителни случаи за надлежните државни органи („кога се овластени со закон“).

- Жалба може да се поднесе против првостепено решение, и б) во случај на таканаречено молчење на управата („ако јавниот орган не одлучил во рамките на пропишаниот период“).
- Второстепената постапка може поинаку да се регулира со посебен закон, што значи дека правото на жалба може да се ограничи или целосно да се исклучи.
- Приговорот е резервиран само за случаите експлицитно предвидени со ЗОУП.

Понатаму, според ЗОУП од 2016 година, во управна постапка може да постојат и други правни лекови.

Во новиот ЗОУП од 2016 година жалбата остана највообичаениот правен лек во управна постапка. Исто така, тоа е правен лек регулиран во најголемиот број членови. Има 23 члена (151-174) каде што се регулираат различни прашања поврзани со жалбата во управна постапка.

Жалба може да се поднесе против секое првостепено решение и во случај на молчење на управата (кога управниот орган не донел решение за управната работа во рамките на пропишаниот рок). Понатаму, жалба против првостепени решенија може да поднесе секое лице чишто права, обврски или правни интереси би можеле да зависат од исходот на постапката, во рамките на истиот рок како и странката (член 152/6).

Општо земено, жалбата има суспензивно дејство врз извршувањето на управниот акт. Сепак, во некои ситуации управниот акт може да се изврши и покрај жалбата: а) ако извршувањето е пропишано со закон; б) ако решението е донесено во усна форма; в) ако одложувањето на извршувањето би предизвикало непоправлива штета на странката; или г) ако сериозно се загрозува јавниот интерес.

Друг правен лек е приговорот, што се регулира само во четири члена (член 147–150). Приговорот е супсидијарен правен лек резервиран за ситуации кога нема друга форма на правна заштита во управната постапка. Тој може да се поднесе против управен договор (член 25), управно дејство (член 28) и против обезбедување јавни услуги (услуги од општ интерес) (член 32).²⁹ За разлика од поднесувањето жалба, приговор се поднесува пред раководителот на јавниот орган чиешто однесување е предмет на приговарање. Тој/таа ги утврдува фактите и ја испитува регуларноста на дејствата на наведениот орган. Раководителот на органот одлучува по приговорот. Приговорот се решава со управен акт (*rešenje*) против кое може да се поднесе жалба. Ова е основа за воведувањето на приговорот во системот на правни лекови, што може да доведе до правна заштита пред управен суд.

Конечно, во новиот српски ЗОУП од 2016 година се регулира *враќањето во поранешна состојба (враќање у пређашње стање)* како посебен вид правен институт наменет за ситуации кога странките во постапката не успеале да делуваат во предвидениот рок и

²⁹ Во нацртот од октомври 2015 година се користеше поимот јавни услуги (*javne usluge*), а не услуги од општ интерес, што станал доминантен *terminus technicus* во европското *acquis*.

поради тоа пропуштање ги губат нивните процесни права. Ваква ситуација е регулирана во член 82 и 83 од новиот ЗОУП. Враќањето во поранешна состојба е ограничено со објективен рок (три месеци од пропуштањето освен во случаи на виша сила) и субјективен рок (осум дена од причините за пропуштањето). Барањето за враќање во поранешна состојба се доставува до управниот орган пред кој би требало да се преземе пропуштеното дејство.

2.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија, Хрватска

2.7.1. Австрија

Основа на развојот на австрискиот систем на правна заштита во општата управна постапка е жалбата како предуслов за понатамошно користење на судската контрола на законитоста (Adamovich and Funk, 1987; Dragos and Neamtu, 2014: 209–220). Оттука, австрискиот систем служел како пример за повеќето источноевропски земји. Прво, во повеќето случаи (освен кога министер или регионалната власт биле надлежни во прв степен), традиционално било задолжително да се поднесе жалба пред најмалку еден, а понекогаш дури три, управни органи. Дури потоа странката можела да побара судска контрола на законитоста. Овие правила и односи се промениле во текот на неодамнешните реформи на управното правосудство (2012–2014, Dragos and Neamtu, 2014: 221, etc.).

Во член 132 од Уставот се регулираат клучните одредби за ефективна правна заштита, предвидувајќи го правото на жалба или приговор против управен акт издаден од управен орган пред управниот суд. Понатаму, во став 6 се предвидува дека додека постапката се одвива во општината или „автономната единица“ (член 118), тужба пред управниот суд може да се поднесе само откако ќе се исцрпат редовните правни (управните) лекови. Понатаму, во сферата на општинската автономија, во член 118/4 експлицитно се предвидуваат две управни инстанции (овозможувајќи на федерацијата или на регионот, во зависност од нивните надлежности за разгледување на конкретното прашање, член 115/2, да го откажат овој исклучок).

Уставот им дозволува на странките да одат пред управен суд веднаш по приемот на првостепеното решение во сите случаи освен во оние што се однесуваат на прашања поврзани со општинската автономија. Посебните секторски закони, од друга страна, им ја нудат на засегнатите странки опцијата за дополнителен управен лек. Член 63 од AVG го проширува опфатот надвор од сферата на општинската автономија на сите поединечни управни акти.

Второстепената контрола на првостепените управни акти во општинските работи најчесто

ја вршат *Länder* независни управни комори (сенати) од нивното основање во 1991 година. Има девет *Länder* во Австрија, осум територијални или регионални и еден во главниот град Виена. Во 2002 година, капацитетите на овие независни управни комори биле значително зголемени. По второстепената контрола може да следи контрола од страна на управен суд и посебни трибунали, и конечно, од Уставниот суд. Трибуналот може да одлучи мериторно (не само да поништува и да враќа на повторно решавање), пред сè за да се спречи пинг-понг ефектот, но судовите најчесто се ограничени на касација.

Вкупниот број тужби поднесени пред Управниот и Азилантскиот суд (по 2008 година кога е основан) годишно се движи меѓу 6.000 и 8.000 во текот на минатата деценија. Постапките биле прилично долги, и траеле меѓу 19 и 23 месеци. Од приближно 6.000 предмети, околу 25% од оспорените управни акти биле поништени во 2011 година.

Да резимираме, од 1 јануари 2014 година, севкупната структура на заштита во управни работи во Австрија вклучува:

- Управни органи од прв степен (со виши контролни тела);
- Управната жалба е загарантирана и во исто време задолжителна (*Berufung*) пред судската контрола само во општинската самоуправа, освен ако не е поинаку предвидено со посебните закони (видете AVG, член 63);
- Странката има право да поднесе „тужба“ (*Beschwerde*) во други постапки (покрај општински) пред управните судови што најчесто одлучуваат мериторно вклучувајќи *reformatio in peius*;
- Одлуките на управните судови од прв степен може да се оспорат пред врховниот Управен суд;
- Може да се поднесе тужба пред Уставниот суд (доколку се тврди дека постои повреда на уставно право) со касационен мандат и понатаму, пред ЕСЧР.

Покрај тоа, во AVG се предвидува правен лек - повторување на постапката. Исто така, враќањето во поранешна состојба (*restitutio in integrum*) се класифицира како квази-правен лек. Овој лек тука не се разгледува детално поради хибридно теоретско поимање на овој институт.

Како што е предвидено во член 57, жалба може да се поднесе против секој управен акт пред органот што го донел тој акт, во рок од две недели откако странката, нејзин застапник или други субјекти како заинтересирани страни примиле примерок од првостепениот управен акт во пишана форма. Во рок од две недели по приемот на жалбата, органот започнува со постапка на проверка на наводите во жалбата.

Начелно, жалбата против процесните акти, како што се одлука или наредба за повторување на постапката и одлука за враќање во поранешна состојба е исклучена со член 63 (два посебни правни лекови предвидени во член 69–72). Странката исто така може да се откаже од правото на жалба (по приемот на актот). Странката мора да ја поднесе жалбата во рок од две недели.

Жалбата има суспензивно дејство (доколку е допуштена и поднесена навреме). Меѓутоа,

органот може да го исклучи суспензивното дејство со управен акт, доколку по земањето предвид на засегнатите јавни интереси и интересите на други лица, раното извршување на оспорениот управен акт или извршувањето на овластувањето дадено со оспорениот управен акт е итно потребно поради неизбежна опасност (член 64). Со цел да се забрза одлучувањето, австрискиот ЗОУП е изменет со член 64-а, во кој се предвидува дека органот може да одлучи шп жалбата со претходно решение во рок од два месеци по приемот од страна на првостепениот орган. Откако спровел натамошна дополнителна проверка на фактите, органот може да ја одбие жалбата како неоснована или поднесена премногу доцна, да го укине управниот акт или да го измени на некаков начин. Во рок од две недели по приемот на претходниот управен акт по жалбата, секоја странка може да поднесе барање жалбата да се достави до апелациониот орган за решенавање (барање за доставување). По приемот на барањето за доставување, претходниот управен акт по жалбата станува неважечки, за што странките мора да бидат известени.

Доколку жалбата содржи нови факти или докази за кои органот смета дека се материјални, мора веднаш да ги извести лицата коишто би сакале да ја оспорат жалбата и да им даде можност да се стекнат со информации за предметот на жалбата и да коментираат за тоа во соодветен рок што не надминува две недели. Доколку е потребно, треба да се спроведе дополнителна проверка на фактите од страна на понискиот орган по налог на органот кој решава по жалбата. Начелно, второстепениот орган орган секогаш одлучува за материјата мериторно, освен кога жалбата се одбива како недопуштена или задоцнета.

Австрискиот закон го смета времето и роковите како суштински елемент на добрата управа, дефинирајќи рок од шест месеци за издавање управни акти од прв степен и два месеци во втор степен, со тоа што во посебните закони може да се дефинираат различни рокови (член 73, 64а). Молчењето на управата било регулирано во оригиналната кодификација од 1925 година. Денес, редовно се развиваат нови начини за решавање на пасивноста на управата. Традиционално, во случај на доцнење, во случај на молчење на првостепениот органа, надлежностите може да се пренесат на повисокиот орган на барање на странката. Деволуцијата на надлежностите е можна само по барање на странката и ако правниот лек не е доставен до судот веднаш (надвор од општинската област). Доколку доцнењето не е предизвикано главно поради грешка на органот, барањето се одбива. Доколку има неделување на управен орган, Управниот суд може да прифати да покрене судска постапка за предметот. Инаку, подносителот има право да бара донесување на управниот акт.

Повторувањето на постапката е уште еден правен лек што може да биде покренат од странка во постапката. Рокот е прилично краток: две недели е субјективниот рок (од датумот кога странката што го доставува барањето станала свесна за причината за повторувањето), три години е објективниот рок (по приемот на првостепеното решение). Поднесокот на странката е допуштен само доколку нема достапен (редовен) лек, по конечноста на актот. Основите за повторување на постапката се строго ограничени на

нови факти и докази, претходни прашања и решение издадено врз основа на фалсификувани докази.

Повторувањето на постапката може да се нареди по службена должност, дури и по истекот на три години ако управниот акт бил донесен врз основа на фалсификувана исправа или сертификат или преку друго дело казниво според кривичниот закон.

Повторувањето на постапката е недеволутивен правен лек. Управниот акт со кој се овластува или наложува повторувањето мора да наведува до кој степен и во која фаза ќе продолжи постапката, освен ако може да се издаде нов управен акт врз основа на документите што веќе ги поседува надлежниот орган.

Што се однесува до одлуките на ЕСЧП (особено во однос на член 6 и 13 од ЕКЧП, ратификувана во 1957 година), има некои значајни предмети, на пример *Neumeister* (1968 г.), (322 одлуки 1959–2012 г.) каде што прекршување било најдено во 232 од овие предмети. Доколку постои контрадикција меѓу австрискиот уставен и правен поредок и ЕКЧП, денес се применува правилото на *lex posterior derogat legi priori*. Оттука, ЕКЧП се смета за де факто федерално и директно применливо право. Меѓутоа, бројот на предмети се намалува, особено во споредба со други земји. Некои од најзначајните пресуди се 1936/63 *Neumeister v. Austria*, 27. 6. 1968, 2614/65 *Ringeisen v. Austria*, 16. 7. 1971, 12235/86 *Zumtobel v. Austria*, 21. 9. 1993, 74159/01 *Egger v. Austria*, 9. 10. 2003, 45322/08 *Seidl et al. v. Austria*, 19. 12. 2013.

2.7.2. Словенија

Во словенечкиот ЗОУП се предвидува еден регуларен правен лек за сите управни постапки – жалбата, поднесена само од странката во постапката или државниот обвинител (не по службена должност од орган на управа). Постојат пет вонредни правни лекови, и сите можат да бидат искористени од странката или по службена должност и од некои претставници на јавниот интерес. Бројот на правни лекови во ЗОУП од 1999 година бил намален поради неефикасноста на системот. Сепак, во споредба со други процесни закони, правните лекови во ЗОУП се прилично соодветни. Постојат и дополнителни, но ретко дефинирани правни лекови регулирани со секторски посебни закони, како што е ревидирањето во прашања поврзани со пензионирањето или оспорување или поништување на конечно решение во даночни работи.

Што се однесува до управната постапка и односот кон судската заштита, Словенија применува задолжителен систем на управни жалби, односно дозволува жалба во рамките на управната постапка како процесен предуслов за судска заштита (слично на Германија, Австрија, итн.). Врз основа на Уставот, ЗОУП, ЗУС, и Законот за уставниот суд, вообичаената правна патека во бранењето на управните права и обврски во словенечкиот систем е следнава (Коваџ, 2013: 39–42):

- Првостепените управни постапки (пред разни надлежни органи независно од нивниот јавен или приватен статус ако вршат поединечно управно одлучување) се покренуваат на барање на една од странките или по службена должност со цел да се заштити јавниот интерес.
- Второстепените управни постапки (апелациониот степен, речиси секогаш ресорното министерство што е обврзано - согласно Уставот – да ги регулира работите во одредено поле) се покренуваат ако, во рок од 15 дена од доставувањето на првостепениот управен акт, странката или – со цел да го заштити јавниот интерес – државниот обвинител поднесуваат жалба против актот издаден по завршувањето на првостепената постапка, додека со второстепениот акт управната работа станува конечна и правосилна (жалбата го одложува извршувањето на оспорениот управен акт). Годишно се доставуваат речиси 3% жалби (по приближно 10 милиони првостепени управни акти).
- Откако управниот акт станал конечен, може да се покрене управен спор во рок од 30 дена од доставувањето на второстепениот акт, ако странката или - со цел да се заштити јавниот интерес - владин претставник поднесат тужба против управниот акт пред специјализиран управен суд од прв степен. Во одредени случаи, допуштена е дури и жалба против одлука доенесена во прв степен во управен спор; во таков случај, за предметот одлучува Врховниот суд на Република Словенија. По завршувањето на управниот спор, работата станува правосилна. И двата судови одлучуваат со полна јурисдикција само по исклучок (во случај на повреда на уставни права).
- Доколку управниот орган или судот при одлучувањето за уставните права или обврски на странката ги повредат овие права, странката може да поднесе уставна жалба пред Уставниот суд на Република Словенија, или понатаму да побара заштита од Европскиот суд за човекови права ако се смета дека словенечките органи ја прекршиле ЕКЧП.

Правилото што се применува за секоја постапка или фаза од постапката е дека исцрпувањето на претходната правна заштита е предуслов за користење на следната правна заштита.

Жалбата е единствениот правен лек што се применува пред конечноста (член 229–259 од ЗОУП; Androjna and Kerševan, 2006: 462–535). На тој начин, жалбената постапка се однесува на истата работа што била предмет на постапката во прв степен. Оттука, покрај странката, жалбата може да ја поднесе нејзиниот застапник (овластувањето за застапување во прв степен важи и за втор степен). Покрај странките, правото на жалба им е дадено на лицата со правен интерес (дополнителни учесници, член 42 и 43), коишто можат да го бранат својот правен интерес дури и по издавањето на актот во прв степен, ако претходно немале таква можност. Активна легитимација да поднесат жалба имаат и претставниците на јавниот интерес (член 45), пред сè, државниот правобранител, и теоретски, државниот обвинител (во практиката, државниот обвинител никогаш не е вклучен). Од 2008 година (донесувањето на измените и дополнувањата на ЗОУП, верзија ЗУП-Е), овластените лица имале право да се откажат од жалбата. Ваквата можност е допуштена на барање на странката со цел да се постигне извршување на одлуката порано, на пример, на денот на доставата или, во едноставни предмети, дури и пред издавањето на управниот акт (видете член 229а, 224 и поврзаните членови од ЗОУП).

Само во исклучителни околности, според уставното право на ефективен лек, жалбата е исклучена врз основа на ЗОУП или секторски посебни закон - во таков случај, управниот акт може да биде оспорен со вонредни правни лекови или во рамките на управен спор (член 13 од ЗОУП, врз основа на член 25 и 157 од Уставот). Жалбата има деволутивно дејство. По правило, жалбата има и суспензивно дејство. Жалбата е диспозитивен правен лек бидејќи второстепената постапка може да се покрене само од странка во постапката, додека второстепениот орган го испитува управниот акт само во границите на тврдењата наведени во жалбата. Второстепениот орган по службена должност – независно од причината наведена од жалителот – ги испитува само повредите на материјалното право и седум апсолутно значајни процесни грешки (член 247).³⁰ Тука, начелото на забрана на *reformatio in peius* се применува со некои исклучоци (член 253). Оттаму, второстепениот орган може, со цел да го заштити јавниот интерес или правата на трети лица, да се впушти во промена на првостепениот акт на штета на странката, само доколку во првостепената постапка или донесениот управен акт се утврдени особено сериозни грешки, што во ЗОУП се дефинирани како причина за примена на трите вонредни правни лекови (член 274, 278 и 279). За вакви грешки, следниве лекови се предвидени во ЗОУП: укинување *ab inito* или укинување по правото на надзор (на пример, за прекршување на надлежноста за предметот или мешање во *res judicata* со ново решение различно од она што станало конечно); вонредно укинување (ако извршувањето на решението би ги загрозило животот и здравјето на луѓето); и ништовност (на пример, ако управниот орган издал решение за работа во судска надлежност, или без барање на странката и странката не се согласила за постапката).

Жалбата ги подразбира најшироко дефинираните причини за оспорување управниот акт (член 237). Актот може да биде оспорен заради една или за неколку од следниве причини: неточно и нецелосно утврдување на состојбата на фактите; прекршување на материјалното право (на пример, ако решението не се заснова врз материјалната регулатива или таа е погрешно применета или погрешно толкувана, или во случај на дискрециона одлука) и/или за прекршување на правилата на постапката. Овие причини се тесно поврзани. На пример, во случај на неточно и нецелосно утврдување на фактичката состојба, органот најверојатно погрешно ќе го примени материјалното право. Што се однесува до грешките во постапката што се сметаат за сериозни прекршувања на формалната законитост, во ЗОУП се наведуваат седум грешки, со што се дефинираат најзначајните правила што ја формираат основата на управните односи (член 237/2):

- Управниот орган (надлежност за предметот, непристрасност на службените лица),
- Странката (легитимност, соодветно застапување, право на изјаснување, комуникација на официјален јазик), и
- Формални елементи на управниот акт (актот мора да има форма што овозможува

30 Апсолутните грешки во постапката според член 237 од ЗОУП вклучуваат: прекршување на надлежноста за предметот, спречување на учество и можност на странките или дополнителни учесници да се изјаснат; прекршување на правилата за застапување на странките (особено оние бе својство на договорна странка), прекршување на правилата за користење на јазикот, непристрасност на службени лица, и ситуации кога решението не може да се потврди (на пример, поради контрадикторни елементи или недоволно образложение).

верификација, мора да биде во писмена форма и да ги содржи пропишаните елементи).

Странката мора да наведе зошто се поднесува жалбата, или жалбата ќе се смета за нецелосна или неразбирлива (член 67). Меѓутоа, не секоја грешка во постапката му гарантира успех на жалителот – жалбата ќе биде одбиена ако грешката е незначајна, односно, ако управниот акт би бил ист без таа грешка. Ова се применува и во случај на неточно образложение, ако диспозитивот на управниот акт е точен – апелациониот орган тогаш донесува решение со кое жалбата се одбива и се поправа образложението. Жалба може да се поднесе ако управниот орган молчи, односно, ако не е донесено решение на барање на странката во рамките на пропишаниот рок (член 222/4). Молчењето значи дека надлежниот управен орган не донел управен акт во рок од два месеци или еден месец во поедноставни постапки. Ако надлежниот орган не донесе управен акт и не го достави до странката во утврдениот рок, странката има право на жалба како нејзиното барање да било одбиено. Оттука, во законот, молчењето на управата се смета како фиктивно негативно решение, обезбедувајќи право на жалба.

Податоците за користењето на жалбата како редовен правен лек укажува дека од приближно 10 милиони првостепени акти издадени секоја година, жалба се поднесува просечно во само 1,3 % од предметите (најчесто во врска со даноци – приближно 3% од предметите; Dragos and Neamtu, 2014: 376–382). Прилично импресивни се подолу наведените податоци во однос на резултатот на жалбените постапки (важи за сите полиња):

- 20% од поднесените жалби се отфрлени поради формални недостатоци или постапката е запрена бидејќи странката ја повлекла жалбата, итн.;
- 20% од жалбите се прифатени; во половина предмети второстепениот орган донел различен управен акт (член 252), а другата половина од предметите е вратена на прв степен со насоки како да се постапува во повторената постапка (член 251),
- приближно 60% од жалбите се одбиени.

Имајќи ја предвид обврската со која исцрпувањето на жалбата е предуслов за судска заштита, може да се заклучи дека можноста или обврската за жалбата очигледно обесхрабрува барем 40% од странките кои не се задоволни со актите од првостепениот управен орган да водат судска постапка. До одреден степен, на тој начин се спречува трупане предмети во судовите. Што се однесува до заостанатите предмети, податоците покажуваат дека бројот на тужби поднесени во управен спор постојано се намалува и за управни и за други прашања (на пример, изборни акти, плати на државни службеници), имено, приближно 3.300 во изминатите години, од кои речиси 10% биле отфрлени, а другите биле земени во постапка на одлучување. Оттука, има (само) околу 2-3.000 предмети од 180.000 во кои поради незадоволство од жалбената постапка, завршиле со поведување на управен спор.

Разгледувајќи ја ситуацијата во Словенија преку шесте начела со кои се регулира

ефикасен систем на приговори од Харлоу и Ролингс (1997 година), целата управа може да се оцени во квалитативни поими на следниов начин: (1) лесно достапна и претставена во јавноста: висока оценка; (2) лесна за разбирање и употреба: висока оценка; (3), брза, со утврдени рокови за дејствување и информирање на граѓаните за напредокот: проблематична во одредени делови и во системот како целина, но напредува; (4) правична со целосна и непристрасна истрага: Средна до висока оценка; (5) ефективна, се справува со сите точки на одредено прашање, и дава соодветен одговор: средна до висока оценка; (6) информативна, дава информации до раководството за да може да се подобрат услугите: средна оценка.

Покрај жалбата, во словенечкиот ЗОУП се предвидува обновување или повторување на постапката – како вонреден правен лек (Androjna and Kerševan, 2006: 543), кој често е користен, односно има приближно 10.000 предмети за повторување на постапката (од 10 милиони) годишно. Повторувањето е можно само за постапка окончана со мериторен управен акт. Постапката што била завршена може да се повтори ако се исполнети следниве два услови: ако издадениот управен акт станал конечен; и ако е исполнета барем една од десетте причини за повторување на постапката во согласност со член 260 од ЗОУП (или друга причина предвидена во посебен закон).

Повторувањето на постапката може да се покрене по службена должност или на барање на странка или заинтересирано лице (дел 9, член 260 во врска со член 229 од ЗОУП). Исто така, повторувањето може да биде предложено од страна на државниот правобранител или обвинител, ако управниот акт се меша во јавниот интерес. Повторувањето е апсолутно недеволутивен правен лек бидејќи причината за повторувањето најчесто се однесува на конкретната состојба на фактите и на процесни прекршување при издавањето на оспорениот акт. Практиката во имплементацијата на одредени секторски регулативи и проблемите во многу управни полиња покажуваат дека би било мудро да се воведо „квази-повторување“ на постапката со цел да се земат предвид фактите што настанале по издавањето на актот, кога таквите факти влијаат (до одреден степен) врз тековно право или обврска (во моментот, повторувањето според точка 1 од член 260 е можно само за „стари нови“ факти, односно факти што постоеле во времето на донесување на актот). Кога формалните барања не се исполнети, надлежниот орган го одбива барањето за повторување на постапката. Ако причината е барем можно наведена, органот испитува дали таквата причина би влијаела врз управниот акт и дали би се донел поинаков управен акт (освен за причините наведени со дел 9 и 10 од член 260). Ако нема влијание, надлежниот орган донесува акт со кој што се отфрла барањето за повторување на постапката. Ако, од друга страна, причината за повторувањето би влијаела врз начинот на решавање, органот донесува заклучок со којашто се дозволува повторување на постапката, наведувајќи кои факти и до кој степен постапката треба да се обнови или повтори.

Во повторената постапка, или се повторуваат поединечни процесни дејства (на пример, испитување на сведок за кој се претпоставува дека лажел на претходното сослушување) или се повторува целата постапка. Барањето за повторување на постапката не го одлага извршувањето на управниот акт со кој е окончана постапката за која се барало

повторувањето. Жалбата е дозволена против заклучок за повторување на постапката, против заклучок за повторување по службена должност, како и против управниот акт донесен во повторената постапка. По завршувањето на повторената постапка, надлежниот орган го потврдува, го укинува или поништува претходниот управен акт.

2.7.3. Хрватска

Во новиот хрватски ЗОУП значително се изменил претходниот систем на правни лекови, особено со воведувањето на целосно нов институт „приговор“ (*prigovor*) и преку намалувањето на бројот на вонредни правни лекови наследени од југословенската традиција. Правото на правен лек е едно од основните правни начела. Во новиот закон се предвидуваат жалбата (*žalba*) и приговорот (*prigovor*) како главни правни лекови во управна постапка (член 12).

Во споредба со претходниот ЗОУП, воведени се неколку интересни новини во врска со жалбата. Прво, страните можат да се откажат од правото на жалба и да повлечат поднесена жалба (член 106). Понатаму, второстепениот орган е обврзан да го укине управниот акт и самиот да одлучи за предметот во случаите предвидени со закон (ако утврдените факти во првостепената постапка се нецелосни или неточни, ако во постапката не се земени предвид правилата на постапката што би имало влијание врз решавањето на предметот, ако диспозитивот на оспорениот управен акт е нејасен или во судир со образложението, ако има погрешна примена на материјалното право во согласност со кое се одлучувало по предметот) (член 117/1). Сепак, предметот се доставува за одлучување до надлежниот орган во прв степен кога (1) во однос на природата на управната работа, непходно е директно одлучување од првостепениот орган со цел да се донесе ново решение, и органот од втор степен најде дека решението треба да се укине (член 117/2) и (2) кога првостепеното решение е донесено од ненадлежен орган (член 117/3).

Бидејќи регулативата не е доволно прецизна и имајќи ја предвид управната пракса, постои ризик дека второстепените органи ќе ги враќаат предметите до првостепените органи повикувајќи се на член 117/2 дури и кога тоа не е основано (Korčić, 2010).

Странката има право на жалба (или да покрене управен спор) ако службено лице не одлучи во пропишаниот рок и не го достави решението до странката (молчење на управата). Меѓутоа, во новиот ЗОУП се предвидува таканаречена позитивна фикција, односно се смета дека барањето на странката е усвоено под следниве услови: 1) тоа мора да биде пропишано со посебен закон, 2) барањето треба да биде уредно доставено, и 3) органот треба да биде овластен да решава управни работи (член 102).

Во новиот ЗОУП се предвидуваат четири видови приговори (*prigovor*):

1. Приговор против известување до подносителот на поднесок или известување

Подносителот има право да поднесе приговор пред јавноправен орган од којшто добил

известување за одбивање на неговиот поднесок за покренување постапка во рок од осум дена по приемот на известувањето и во случај кога не примил одговор во пропишаниот рок (член 42). Приговорот се поднесува до раководителот на органот што ќе одлучува по приговорот во рок од осум дена по денот на поднесување на приговорот.

2. Приговор поради неисполнување на управен договор од страна на јавноправен орган

Странката може да поднесе приговор со цел да се осигура исполнување на управен договор од страна на јавноправен орган. Во приговорот може да се бара надоместок за претрпена штета поради неисполнување на договорните обврски. Приговорот мора да се достави до органот одговорен за надзор на јавноправниот орган со кој странката го склучила управниот договор. По приговорот се одлучува со решение против кое може да се покрене управен спор (член 154).

3. Приговор за заштита од дејства на јавноправни органи за кои не е донесено решение

Секое лице коешто смета дека друго дејствување на јавноправниот орган во полето на управното право, за кое не е донесено решение, ги повредува неговите/нејзините права, обврски или правни интереси, може да поднесе приговор сè додека трае ова дејствување или неговите последици (член 156).

Понатаму, кога јавноправниот орган одбива да ја извести заинтересираната странка, на нејзино барање, за условите, начинот и постапката за остварување или заштита на нејзините права или правен интерес за посебна управна работа или кога органот не ја извести странката во рок од 15 дена по приемот на барањето, странката има право да поднесе приговор во рок од осум дена (член 155). Приговорот се поднесува до раководителот на органот кој треба да одлучи по приговорот во рок од осум дена по денот на поднесување на приговорот.

4. Приговор за заштита од дејствување на даватели на јавни услуги

Под постапување на даватели на јавни услуги се подразбираат дејства или пропуштања на давателите на јавни услуги што влијаат врз правата, обврските или правните интереси на физичките и правните лица и коишто не се решени во управна постапка. Кога корисник на јавни услуги смета дека неговите права или правни интереси се повредени од дејствата на давател на јавни услуги, тој може да поднесе приговор за заштита на неговите права или правни интереси пред органот одговорен за спроведување надзор на тие дејства (на пример, до министерот за образование ако давателот на јавни услуги е образовна институција). Приговорот може да се поднесе сè додека трае дејствувањето или пропуштањето на давателот на јавни услуги. Јавноправниот орган треба да го извести корисникот на јавната услуга за дејствијата преземени по приговорот без одложување, а во секој случај, не подоцна од 30 дена од поднесувањето на приговорот. Ако корисникот

на услугите не е задоволен со преземените дејствија или ако корисникот не е известен за преземените дејствија во утврдениот рок, тој може да покрене управен спор (член 157 и 158).

Жалба може да се поднесе против решение по приговорот донесено од првостепениот орган, додека управен спор може да се покрене против решение по приговорот донесено од второстепениот орган. Ако нема второстепен орган, управен спор може да се покрене против решението по приговорот (член 122/4).

Повторувањето на постапката е преземено од претходниот ЗОУП со извесни модификации. Повторување на постапката е можно на барање на странката или по службена должност, во субјективен рок од 30 дена по датумот кога странката дознала за причината за повторување или датумот кога можела да го користи новиот доказ (член 123/3). Државниот правобранител или друг овластен државен орган може да бара повторување на постапката под истите услови (член 123/4). Во седум случаи може да се повтори постапката во рок од три години по доставувањето на решението до странката (член 123/1), и во три случаи постапката може да се повтори без временско ограничување (член 123/2).

2.8. Заклучоци и препораки

Иако правото на жалба, односно правната заштита против управните акти е загарантирана, дури и пред Уставниот суд, постојат многу проблеми во однос на ефективната заштита на правата на граѓаните во нивните односи со органите на јавната администрација. Правната заштита треба да се прошири, надгради и да се подобри за да се добие правен и управен систем усогласен со современите европски стандарди. Покрај правните недостатоци, нема ефикасен систем на следење на спроведувањето на законите за управна постапка. Поради тоа не е возможна темелна емпириска анализа на тековниот систем на заштита на правата на граѓаните во управните постапки.

Поединечни податоци можат повремено да се најдат што води до заклучок дека има неколку многу значајни проблеми поврзани со употребата на правни лекови во современите системи на управна постапка во земјите од Западен Балкан. Постои навистина сериозен проблем со непочитување на роковите во управната постапка. Овој проблем се однесува еднакво и на првостепените и на второстепените органи. Молчењето на управата има повеќекратни штетни ефекти, а најзабележително е ниското ниво на доверба во јавната администрација. Нетранспарентноста, просторот за корупција и слични дополнителни прашања се наоѓаат на второ место.

Претходните закони за управна постапка биле копија на судската постапка каде што – според традицијата – второстепениот суд ретко носи одлуки. Поради тоа постои навистина голем проблем со таканаречениот пинг-понг ефект во управната постапка:

постојано поништување на првостепените управни акти, повторно донесување на слични првостепени акти па нивно повторно поништување и се така во недоглед. Има два проблеми што се дополнуваат: отпор на првостепените органи кон поништувањата од втор степен, и бирократски поништувања од страна на второстепените органи наместо нивно темелно одлучување по жалбите и предметите. Поради тоа, јавноста има впечаток дека јавната администрација е неефикасна, што делумно се потврдува со податоците за молчењето на управата и заостанатите предмети. Главната цел на управната постапка не е да се исцрпи потрагата по формалната вистина, туку колку што е можно побрзо решавање на животните ситуации на граѓаните, претпријатијата, граѓанските организации и други општествени субјекти. Брза, едноставна и ефикасна управна постапка е вистинската потреба на современата јавна администрација.

Тесната дефиниција на управната работа и управниот акт предизвикувале проблем со премногу ограничениот управна судска контрола над јавната администрација дури и во случаите кога постоел систем на контрола. Оттаму, не секоја интеракција меѓу јавната администрација и граѓаните била опфатена со некаква форма на контрола на законитоста. Иако формално е копија на судската правна регулатива, имало многу случаи каде што граѓаните биле оставени без контрола на работата на јавната администрација. Ситуацијата дури се влошила откако неколку многу важни услуги од општ интерес биле тргнати од јавниот сектор преку политиките за либерализација и приватизација. Граѓаните како корисници и потрошувачи останале без можност за заштита на нивните права и поттикнување на должностите за универзални услуги на приватните даватели на таквите услуги.

Главните препораки во однос на регулирањето на правните лекови се следниве:

1. Земјите во регионот треба да воспостават механизам за ефикасно следење на нивните системи за заштита на правата на граѓаните во управни постапки, со цел да се добијат точни и навремени податоци за ефектите врз нивната регулатива на правните лекови во управна постапка. На тој начин тие ќе бидат во можност да ја проценат регулативата на правните лекови пообјективно и да предложат соодветни нормативни промени заради зголемување на ефикасноста.
2. На земјите од Западен Балкан им се препорачува да воведат добро дизајнирани системи за управување со предмети засновани врз модерна ИТ со цел да вршат постојан притисок врз сите јавни органи да решаваат управни предмети и да ги обезбедуваат сите потребни јавни услуги во рамките на законски пропишаните рокови. На тој начин ќе направат многу за намалување на проблемот со молчењето на управата.
3. Понатаму, потребно е да ревидираат сите управни полиња и да се идентификува во кои сектори може лесно да се воведат таканаречената позитивна фикција на управен акт во случај на молчење на администрацијата. Иако има некои проблеми со фиктивниот управен акт, во одредени области неговото воведување во правниот систем преку посебни закони може да биде соодветна мерка за борба против молчењето на управата.
4. Важно е на жалбата да не се гледа како на изговор и можност за префрлање на

вината во рамките на јавната администрација. Оттука, се препорачува да се воспостават такви правни решенија што ќе им овозможат и ќе ги поттикнат првостепените органи сами да ги решаваат предметите по кои е вложена жалба, без да ги препраќаат до второстепените органи. Решенијата треба да бидат такви што ќе ги мотивираат првостепените органи повторно да ги разгледаат, дополнително да проверат и да вложат повеќе напор во обжалените предмети, бидејќи тие се во подобра позиција да ги вршат сите тие процени *in situ*. Понатаму, се препорачува да се воспостават инструменти за намалување на можниот отпор на првостепените органи кон правните мислења на второстепените органи. Конечно, потребно е да се елиминираат можностите за бирократско укинување на управните акти – второстепените органи треба да имаат не само должност, туку и ефективни инструменти за решавање на управни предмети и спречување на пинг-понг ефектот.

5. Неопходно е со правна заштита да се опфатат сите ситуации во кои граѓаните стојат *vis-à-vis* јавната администрација со процесни гаранции на законите за општа управна постапка. Тоа бара широка дефиниција на управните работи, како и пронаоѓање правни лекови што се однесуваат на таканаречените реални акти, обезбедување јавни услуги и други ситуации. Се чини дека воведувањето на приговорот како правен лек за вакви ситуации е добро избрана опција.
6. Повторувањето на постапката може да послужи како правен лек против важечки управни акти, но во тој случај, се чини е соодветно истиот да се дизајнира како вистински правен лек, правен инструмент што целосно е во рацете на странката во постапката. Сите случаи кога јавноправните органи треба да интервенираат во важечки управен акт треба (и може) да се дефинираат посебно, во поглавја за интервенции по службена должност.

3. ИНТЕРВЕНЦИИ ПО СЛУЖБЕНА ДОЛЖНОСТ (EX OFFICIO ИНТЕРВЕНЦИИ)

Анализа на (вонредни) интервенции по службена должност од страна на јавните органи, како што се поништување, укинување, итн.

3.1. Албанија

Албанија има прилично силен систем на правни лекови достапни и користени од јавната управа, покрај субјективната правна (и судска) заштита на приватни лица. Ваквиот систем особено во сè уште важечкиот Закон од 1999 година, е одраз на наследство на внатрешна елаборација на приговорите. Ваквиот систем се стреми кон поефективно остварување на јавниот интерес и спроведување на државните политики утврдени во материјалното законодавство (Çani, 2012).

Соодветно на тоа, ЗУП од 1999 година содржи одредби што им дозволуваат на самите органи да покренат постапка за поништување или укинување и менување, особено за незаконските акти или оние за кои тие сметаат дека се незаконски (член 115–120). Тоа е очигледно од структурата на ЗУП, каде што прво се дефинира што се смета за незаконско, а потоа се зборува за укинување или поништување на управни акти во Дел IV, член 121-126, и конечно се регулира (неформална и формална) жалба во член 135 *et seq.*

Меѓутоа, во посебните закони може да се предвидат разни посебни механизми за проверка на управните акти како дополнение, или некогаш и со предимство во однос на ЗУП. Овие регулативи (како што се оние за царинските услуги или социјално и здравствено осигурување) се ограничени со утврдени рокови за поднесување на жалбата. Понатаму, управните акти во овие области не можат да се проверуваат ако тие создале права за корисниците.

Во некои случаи, како што е оној со донесувањето на акт надвор од стварната надлежност, актот нема правно дејство *ex lege*, без воопшто да биде потребно да се

спроведе посебна постапка за да се утврди ваквата повреда (освен ако тоа не е побарано од странката). Апсолутно неважечките акти не можат да бидат поништени или укинати *ex officio* (член 121). Ситуацијата е слична кога со посебни закони се предвидува неотповикливост/непоништување на управни акти или кога со тие закони се предвидуваат легитимни права, или на управните службени лица им се даваат одредени права и обврски од кои тие не можат да се откажат (член 122). Начелно, сепак, постојат системи со двојни опции во сите случаи (освен апсолутно неважење и посебни исклучоци):

- на барање на која било заинтересирана страна, или
- *ex officio* (на иницијатива на надлежниот орган).

Дополнително, во ЗУП од 1999 година се дефинираат неважечките управни акти што треба да се поништат или укинат само поради нивната ништовност и во рокот дефиниран за спроведување судска проверка на законитоста (член 123).

Укинувањето е недеволутивен лек, генерално, но може да биде деволутивен во случај на пренесени надлежности. Поништувањето е недеволутивен правен лек. Согласно член 124 од ЗУП од 1999 година, надлежноста за укинување на акт му припаѓа на органот што го издал (или органот што ја делегирал надлежноста или органот што ја добил таа надлежност). Надлежноста за поништување му припаѓа на второстепениот орган.

Поништувањето или укинувањето на акт мора да има иста правна форма и подлежи на истите постапки како поништениот или укинатиот акт освен ако тоа не е поинаку предвидено со закон. Нивното дејство најчесто е само *ex nunc*. Дозволено е *ex tunc* дејство, но само по исклучок, ако органот што го издава поништувањето или укинувањето му даде ретроактивно дејство на својот акт. Тоа е дозволено во согласност со член 126 само кога сите заинтересирани страни на писмено ќе се согласат за поништувањето/укинувањето на актот, под услов актот да создал такви права од кои може да се откаже.

Покрај тоа, во ЗУП од 1999 година се дефинираат (член 129) суштинските корекции со *ex tunc* дејство во однос на изразувањето на волјата на управниот орган што може да се коригира во секое време од страна на органот што е овластен да го поништи или укине актот.

Според новиот ЗУП од 2015 година, поништувањето и укинувањето се регулирани како *ex officio* лекови, но не во делот од законот посветен на правни лекови, туку пред тоа, во делот за управни дејствија (како и во 1999 година).

Управен акт може да биде укинат или поништен по службена должност од страна на јавниот орган надлежен за издавање на актот, од второстепениот орган или од друг орган изречно утврден со закон. Поништувањето има ретроактивно (*ex tunc*) дејство додека укинувањето има дејство само за иднина.

Новост е тоа што законот од 2015 година ги следи правилата ReNEUAL (Hofmann, Schneider and Ziller, 2014), правејќи разлика меѓу лековите според нивното дејство за странките. Имено, ако странката корисник има добри намери (не е свесна или небрежна),

незаконскиот управен акт во нејзина корист не може да се поништи, туку само да се укине.

Поништувањето и укинувањето поврзани со заштитата на јавниот интерес, наведено во член 117/1, може да се извршат во секое време (член 119), но поништувањето во други случаи е дозволено во рок од 30 дена од датумот кога јавниот орган дознал за факти што го оправдуваат поништувањето или укинувањето, и не подоцна од пет години по известувањето за управниот акт.

Законски управен акт може да се поништи ако странката не ја исполнила обврската утврдена во управниот акти или не го направила тоа во рамките на пропишаниот рок (член 116). Законски управен акт може да се укине само ако тоа е неопходно со цел да се спречи сериозна опасност по животот и здравјето на луѓето или по јавната безбедност, и ако тоа не може да се направи со други средства, што помалку би се мешале во правата или законските интереси на странката, и во таков случај странката има право на надоместок (член 117).

Да резимираме, се забележува радикален напредок во ограничувањето на можностите за укинување и поништување на управните акти по службена должност кога се врши споредба меѓу ЗУП од 1999 и 2015 година. Овие ограничувања се однесуваат на видот на лекови, опфатот на нивната употреба, роковите, причините и дејството. Целта на промената е правната заштита да стане гаранција за субјективните права на странките. Сепак, измените се чинат делумно неконзистентни. Следствено, има простор за подобрување, и на ниво на регулатива и на ниво на имплементација.

3.2. Босна и Херцеговина

Со цел да се осигура начелото на правна сигурност, правосилните и конечните решенија можат да се оспорат во рамките на управната постапка само по исклучок. Сите З(О)УП во Босна и Херцеговина сè уште содржат „вонредни правни лекови“ од југословенскиот ЗОУП и заостануваат зад другите земји во регионот, коишто ги модернизирале своите системи на правни лекови, барем до одреден степен. Најголемата промена во ова поле е напуштањето на застарениот институт на барање за заштита на законитоста, но само во БиХ (државно ниво) и ОБ.

„Вонредните лекови“ може да се категоризираат според следниве три критериуми:

- субјектот овластен да го оспори решението (органот што го издал решението или надзорниот орган по службена должност; странка во постапката; државниот обвинител; државниот правобранител; Омбудсманот на БиХ може да поднесе жалба кога со решението се нарушуваат правата и слободите на граѓаните што им се гарантирани со Уставот на БиХ, Конвенцијата и инструментите предвидени во Прилог 6 од Општиот рамковен договор),
- видот на решение оспорено со вонредниот правен лек (целосно, конечно, правосилно, ништовно),

- последиците од постапувањето врз основа на вонредните правни лекови/инструменти по службена должност (укинување, поништување, менување, прогласување на решението за ништовно).

Од пет предвидени „вонредни правни лекови“ (или шест, ако се вклучи барањето за заштита на законитоста), само еден се заснова исклучиво на постапувањето по службена должност на органот: измена и поништување на одлука поврзана со управен спор. Други „посебни случаи на поништување, укинување и менување на решенија“, како што е наведено во Дел три од сите З(О)УП, може да бидат активирани или по службена должност или по барање на странката или друг овластен субјект.

Постојат два вида правни лекови поврзани со конечни решенија (менување и поништување на решение поврзано со управен спор и поништување и укинување на решение по право на надзор). Два од нив се однесуваат на правосилни решенија (барање за заштита на законитоста и укинување и менување на конечното решение по согласност или барање на странката). Еден лек се однесува на извршни (и најчесто конечни) решенија. Прогласувањето на решението за ништовно се однесува на решенија што немаат никакво правно дејство.

Потенцијалните последици на секој вонреден правен лек се наведени во соодветните наслови. Сепак, треба да се нагласат нивните разлики. Поништувањето на решение има *ex tunc* дејство, што значи дека правните последици што произлегуваат од таквото решение исто така се поништуваат. Како што е предвидено во З(О)УП, прогласувањето на решението за ништовно ги има истите последици, иако таквите решенија немаат никакви дејства *ex lege*. Правните последици кои произлегуваат од укинатото решение остануваат дури и по укинувањето на решението, но тоа не носи дополнителни правни последици. Тоа значи дека укинувањето на решение има *ex nunc* дејство.

Менувањето и поништувањето на решение поврзано со управен спор се спроведува само по службена должност од страна на органот против чие решение навремено е поведен управен спор пред окончување на спорот, кога органот ги уважува сите барања во тужбата врз основа на истите оние причини од кои судот би можел да го поништи таквото решение ако со тоа не се повредува правото на странката во управната постапка или на трето лице.“

Поништувањето и укинувањето на решение по право на надзор може да се покрене по службена должност, на барање на странката, државниот правобранител или Омбудсманот на БиХ. Во З(О)УП се предвидуваат четири причини за поништување на решение по право на надзор, поврзани со надлежноста за предметот; *res iudicata*; недостаток на потребна согласност, потврда, одобрение и мислење на орган; и фалсификување. Конечно решение може да биде укинато по право на надзор ако со истото експлицитно се крши ј материјалното право и во управните работи што вклучуваат две или повеќе странки со спротивни интереси, но само со нивна согласност. Решението за поништување може да се донесе во рок од пет години, освен во случајот на фалсификување, кога може да се донесе независно од конкретни рокови. Решението за укинување може да се донесе во рок од една година од датумот кога решението станало

правосилно.

Конечно решение може да се укине или менува со согласност на странката и без тоа да биде на штета на трето лице ако странката добила одредено право со тоа решение, и органот што го донесол смета дека решението претставува повреда на материјалното право. Решението што наметнува обврска на странката може да укине или менува на штета на странката само со согласност на странката. Под истите услови, конечното решение што е неповолно за странката може да се укине или менува на барање на странката.

Правосилно решение може делумно или во целост да се укине ако е неопходно да се заштити јавниот интерес, имено, да се елиминира сериозна и непосредна закана по човечкиот живот и здравје, јавна безбедност, мир и поредок или јавниот морал, или да се елиминираат економски пореметувања.

Постојат некои сериозни повреди за решението да се огласи за ништовно, односно, да биде без никакво правно дејство (ако во управната постапка се донесе решение што се однесува на материја во судска надлежност или на материја што не може да се реши; ако извршувањето на решението може да доведе до кривично дело или ако тоа не е можно; ако решението се донесе без претходно барање на странката, а странката потоа не дала експлицитна или имплицитна согласност за тоа; ако решението содржи неправилности кои се под изречна правна регулатива наведена како основа за ништовност). Решение може да се огласи за ништовно по службена должност, или на барање на странката, државниот правобранител или Омбудсманот на БиХ, во секое време.

Конечно, има два ентитети кои сè уште го имаат барањето за заштита на законитоста, правен лек напуштен во БиХ и ОБ, како и во земјите во регионот. Со цел да се заштити законитоста, државниот правобранител може да достави барање за заштита на законитоста против решение донесено во управни работи кога постапката за управен спор не е дозволена и судска заштита не е предвидена надвор од постапката за управен спор. Правните последици од усвојувањето на барањето е укинување на решението со *ex nunc* дејство.

Да резимираме, системот на вонредни правни лекови во Босна и Херцеговина (како и другите одредби за општата управна постапка) е речиси целосно преземен од претходниот режим. Никакви значителни измени не се воведени во ниту еден од З(О)УП. Следствено, системот е оптоварен со детални и повремено застарени одредби и потребни се значајни подобрувања.

3.3. Косово*

Со Законот за управна постапка од 2005 година (ЗУП 2005) се регулираат општи прашања на управната постапка. Идентификувани се неколку недостатоци на законот и направен е нов нацрт-закон, пред сè под покровителство на СИГМА (Нацрт од 2015

година).

Во ЗУП од 2005 година предвидени се неколку ситуации за кои е потребна интервенција по службена должност против управен акт. Тие вклучуваат одредени случаи на ништовност на управни акти, особено на апсолутно и релативно неважечки акти.

Во ЗУП од 2005 година се прави разлика меѓу апсолутно и релативно неважечки управни акти. Што се однесува до апсолутно неважечки акт, секоја заинтересирана странка може да побара одреден акт да биде прогласен за неважечки од управниот орган (член 93/3). Уште поважно, во член 93/4 се предвидува дека управниот орган „надлежен да одлучува по барањето или по жалбата против управен акт може, по сопствена дискреција, или на барање на заинтересираната страна, да прогласи управен акт за апсолутно неважечки“.

Што се однесува до релативно неважечки акти, во член 94/3 се предвидува „надлежните органи на јавната управа, кои дискреционото, може да укинат или поништат релативно неважечки акт во рок утврден во закон“.

Исто така, управните органи во секое време можат да преземат дејствија да корегираат управни акти што се важечки, но што содржат видливи неточности и грешки (член 96). Тоа може да се направи (а) на дискреција на управниот орган и (б) во секое време. Треба да се забележи дека овие корекции на актот би можеле потенцијално да доведат до негово укинување или поништување. Во член 108/1 се предвидува дека материјалните грешки „во изразувањето на волјата на управниот орган – кога се видливи – може да се коригираат во секое време од страна на органите со право да го укинат/поништат актот“. Ваквите одредби се јасна правна основа за интервенција по службена должност во управен акт, чијашто цел е да го усогласат актот со законот.

ЗУП од 2005 година не е систематичен кога станува збор за регулирањето на интервенцијата по службена должност во однос на управни акти. Правните норми се расфрлани во разни делови од законот и се далеку од систематични.

Во нацртот на ЗОУП од 2015 година се следи традицијата според која јавните органи имаат голема одговорност за управните акти што тие ги издаваат. Во таа смисла, нацртот од 2015 година не предвидува експлицитни вонредни правни лекови со кои се регулираат интервенциите по службена должност во актот по неговата конечност. Има општа регулатива во секција 3 (поништување и укинување на управниот акт) од Дел III (управни дејствија) Глава I (Управен акт) што содржи 6 члена (член 53–59). Интервенциите по службена должност во други управни дејствија – покрај управни акти – како што е управен договор или контрола врз обезбедувањето јавни услуги од општ интерес, може да настанат под одредени околности. Овие случаи се понатаму анализирани во следните параграфи.

Во нацртот од 2015 година се прави разлика меѓу укинување и поништување на управниот акт. Според општата регулатива, управен акт „...може да биде укинат или поништен по службена должност од страна на јавниот орган надлежен за издавање на актот, од повисокиот орган или од друг орган изречно утврден со закон“ (член 53/1). Како што е наведено во член 53/1, дејствијата по службена должност не се резервирани само

за органот што го издал (општо, тоа е првостепениот орган), но тоа може да го направи вишиот орган што врши управна и друга контрола над првостепените органи). Во член 53 се предвидува дека правото на постапување по службена должност кон одреден вид управно дејствие може да му се даде на друг јавен орган изречно утврден со закон. Ова е особено важно за контролата на јавните агенции и други органи што *sensu stricto* несе дел од централната (или локална/регионална) управа, туку уживаат автономен или полу-автономен статус и/или се регулираат со посебно законодавство. Како заклучок, треба да се спомне дека постапувањето по службена должност за поништување или укинување управен акт е одговорност на посебен јавен орган кој може тоа да го искористи без барање од странката, но кога постојат одредени законски услови. Поништувањето има ретроактивно правно дејство (*ex tunc*), додека укинувањето создава правно дејство само за во иднина (*ex nunc*).

Во нацртот експлицитно се регулираат околностите под кои одреден управен акт може да биде поништен или укинат. Незаконитоста на актот е регулирана во член 52. Случаите во кои незаконит управен акт мора да се поништи или укине се регулирани во член 54/1, додека во секој друг случај актот може или да се поништи или укине поради усогласување со законот (член 55/1). Во секој случај, ако странката корисник постапила со добри намери, незаконскиот поволен управен акт не може да се поништи, туку само да се укине (член 55/2).

Постапувањето по службена должност на јавен орган може да се насочи кон незаконски, како и законски управен акт ако тоа е неопходно „...поради промена на фактичката или правната ситуација или околности; или поради други причини предвидени со закон...“ (член 57/1). Меѓутоа, условите за укинување на законски поволен управен акт се многу построги и тоа може да се направи само ако одредени законски услови наведени во член 57 се кумулативно задоволени. Прво, укинувањето е можно само ако е неопходно со цел да спречи сериозна опасност по животот и здравјето на луѓето или по јавната безбедност. Второ, укинувањето може да се направи само ако сериозната опасност не може да се спречи преку други средства што би се мешале во стекнатите субјективни права или легитимни интереси на странката во помал степен. Дополнително, во случај на укинување на законски поволен управен акт, странките имаат право на надоместок кога направиле финансиски аранжмани што веќе не можат да ги откажат, или кога откажувањето на таквите аранжмани би довело до неповолности, што не може разумно да се бара од нив.

Поништувањето на актот или укинувањето поради промена на фактичката или правната ситуација или околностите, или поради други причини предвидени со закон може да се направи без временски ограничувања. Сепак, правото на управен орган да укине управен акт поради други причини е ограничено со субјективни и објективни рокови. Укинувањето во други случаи е дозволено во рок од 30 дена од датумот кога јавниот орган дознал за факти што го оправдуваат поништувањето или укинувањето, и не подоцна од пет години по известувањето за управниот акт (член 58/2).

Постојат неколку други ситуации кога може да се случат некои други форми на интервенција по службена должност на јавен орган. Ова особено важи кога станува збор

за еднострано раскинување на управен договор и во случај на обезбедување јавни услуги од општ интерес. Во следниве параграфи овие случаи се објаснуваат подетално.

Што се однесува до раскинувањето управен договор, во нацртот од 2015 година се предвидува дека јавниот орган може еднострано да раскине управен договор „... освен компромисен договор, само со цел да се избегне или елиминира сериозна опасност по јавниот интерес. Во таков случај, странката што не е јавен орган има право на надоместок на евентуалната штета.“ (член 66/2). Што се однесува до таканаречениот компромисен управен договор, се регулира дека ако компромисниот договор е „... несоодветен во однос на јавниот интерес, или ако наредна законодавна измена го направи незаконски, јавниот орган има право еднострано да го раскине договорот, без обврска за надоместок на странката, освен ако ваквата промена на околностите се должи на дејство или пропуштање на органот, или ако раскинувањето не е оправдано со објективни причини на јавниот интерес.“ (член 66/3). Во согласност со став 4, раскинувањето на управниот акт во двете претходно наведени ситуации се извршува преку управен акт. Во таков случај, управниот акт е во писмена форма и содржи образложение.

Кога станува збор за обезбедување јавни услуги од општ интерес, треба да се наведе дека регулаторниот орган „... преку вршењето на својата надзорна одговорност осигурува континуитет, еднообразност, достапност и соодветен квалитет на услугите, транспарентност на постапката и недискриминација на корисниците на јавни услуги. (член 70/1). Оваа надлежност на регулаторното тело се врши независно дали услугата ја обезбедува јавен или приватен давател на услуги според приватното право. Ваквото општо регулирање на член 70/1 може да доведе до *ex officio* мерки наменети за давателите на јавни услуги ако се смета потребно за да се осигури почитување на наведените обврски за јавни услуги (на пример, континуитет, еднообразност, итн.).

3.4. Македонија

Целосните и конечните управни акти можат да се оспорат во рамките на управната постапка само по исклучок. Во претходниот ЗОУП се предвидуваа шест „вонредни правни лекови“, следејќи ја традицијата на поранешниот југословенски ЗОУП: 1) менување и поништување на решение по поведен управен спор, 2) барање за заштита на законитоста, 3) поништување и укинување на решение по право на надзор, 4) укинување и менување конечно решение со согласност или на барање на странката, 5) вонредно укинување, и 6) огласување на решението за ништовно.

Бројот на правни лекови бил намален во 2015 година во согласност со европските барања и стандарди (Павловска Данева et al., 2014: 15). Бидејќи барањето за заштита на законитоста и поништувањето и укинувањето на решение по службена контрола биле застарени, тие се напуштени во новиот македонски ЗОУП. Останатите одредби се речиси целосно преземени во ЗОУП од 2005 година. Оттука, во новиот ЗОУП се предвидуваат четири вонредни правни лекови, односно исклучителни случаи на укинување и

поништување на управни акти.

Ексклузивното право за постапување врз основа на институтот „менување и поништување на решение поврзано со управен спор“ му припаѓа на јавниот орган против чиешто решение е поведен управен спор. Органот може, до окончување на спорот, ако ги уважува сите барања на тужбата, да го поништи или измени својот управен акт од оние причини од кои судот би можел да го поништи оспорениот управен акт, ако со тоа не се повредува правото на странката во управната постапка или на трето лице (член 121).

Други случаи на укинување и поништување на управни акти може да се активираат по службена должност или на барање на странката. Согласно стариот ЗОУП, јавниот обвинител бил овластен да достави предлог за огласување на решение за ништовно, што е напуштено во новиот ЗОУП.

Според новиот ЗОУП, управен акт се прогласува за ништовен ако има сериозни прекршувања што спречуваат да се произведат правни последици. Актот може да се огласи за ништовен во целост или делумно, по службена должност (од органот што го издал тој акт, од второстепениот орган и, ако нема второстепен орган, од органот овластен со закон да врши надзор над активностите на органот што го издал решението) или на барање на странката (член 124).

Ако со правосилен управен акт странката се стекнала со некое право, и органот што го донел смета дека во тој управен акт неправилно е применет материјалниот закон, може да го укине или да го измени актот заради негово усогласување со законот, само ако странката која врз основа на тој акт стекнала право се согласи со тоа и ако со тоа не се повредува правото на трето лице. Решението што наметнува обврска на странката може да се укине или менува на штета на странката само со согласност на странката. Правосилното решение што е неповолно за странката може да се укине или менува на барање на странката (член 122).

Извршниот управен акт може да се укине само ако тоа е потребно со цел за отстранување на тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, јавната безбедност, јавниот мир и поредок или по јавниот морал, ако тоа не би можело да се отстрани успешно со други средства со кои помалку би се засегнувало во стекнатите права и само во обемот потребен за елиминирање на опасноста или за заштита на општиот јавен интерес (член 123). Во новиот ЗОУП не се преземени од стариот закон одредбите за надлежноста на судот одговорен за одлучување во управни спорови против решенија што се предмет на вонредно укинување.

3.5. Црна Гора

Интервенциите по службена должност во ЗОУП од 2003 година се регулирани следејќи ја поранешната југословенска традиција. Меѓутоа, новиот ЗУП од 2014 година носи сосема

нов концепт во ова поле, зацртувајќи модерна патека за развој на правната заштита на граѓаните во нивните односи со државата.

Во новиот црногорски ЗУП од 2014 година се креирани правилата за а) задолжително поништување на управни акти, б) поништување и укинување на незаконски управни акти, и в) укинување на законски управни акти. Тековниот назив за овие интервенции, што всушност претставуваат инструменти достапни на јавноправните органи за заштита на јавниот интерес во различни ситуации („вонредни правни лекови“) повеќе не се користи. Бројот, структурата и регулативата на овие интервенции по службена должност биле слични на бројот, структурата и регулативата во другите земји од територијата на поранешна Југославија. Во новиот ЗУП се воведена јасна и иновативна регулатива на потребните интервенции по службена должност што ги заснова своите одредби на идејата дека државата е одговорна за добра управа и не е дозволено товарот на одговорноста да се пренесе на граѓаните, претпријатијата, граѓанските организации и други субјекти кои се потпираат на извршните и извршените управни акти, особено по истекот на одредени долги рокови.

Концептот на прогласување одреден управен акт за ништовен и неважечки беше заменет со концептот на задолжително поништување на управни акти. Во десет случаи, кои се состојат од најсериозните повреди на законот, јавноправен орган или странка можат да поведат поништување, но само во рамките на објективен рок од 10 години од денот на извршноста на актот (член 139).³¹

Незаконски управни акти може да се поништат или укинат во целост или делумно во рок од три години од денот на извршноста на актот во три случаи што се карактеризираат со прилично сериозни грешки во постапката.³² Незаконски управни акти може да се

31 Управно решение се укинува ако:

- 1) е донесено во работа од судска надлежност,
- 2) е издадено за работа за која не може да се одлучи во управна постапка,
- 3) неговото извршување е невозможно, правно или од други причини,
- 4) неговото извршување претставува кривично дело,
- 5) издадено е како резултат на принуда, изнудување, уцена, притисок или друга незаконска активност,
- 6) ако било издаден од јавен орган без надлежност, без барање на странката што било потребно во таа управна работа, и странката потоа, експлицитно или имплицитно, не го прифатила,
- 7) издадено е од ненадлежен јавноправен орган или јавноправен орган без согласност, потврда или одобрение од друг јавноправен орган (кога таквата согласност, потврда или одобрение се предвидени со закон),
- 8) правосилно решение веќе е донесено во истата управна работа, со кое управната работа е решена на друг начин,
- 9) се заснова на судска пресуда што била правосилно укината,
- 10) содржи друг вид грешка регулирана со закон како причина за задолжително поништување.

32 Во ЗУП се регулираат следниве три случаи за тоа:

- 1) кога управното решение е донесено врз основа на лажен јавен документ или лажно сведочење на сведок или вешто лице, или било издадено како резултат на кривично дело,
- 2) кога управното решение во корист на странката се засновал на лажни изјави на странката што погрешно го навеле службеното лице што ја водело постапката,
- 3) кога одлука на Европскиот суд за човекови права во истата работа, донесена пред правосилноста на решението, може да има влијание врз законитоста на тоа решение.

поништат или укинат во рок од една година од денот на извршност на актот во случај на очигледна повреда на материјалниот закон, ако странката се здобила со одредено право (член 140).

Законски управен акт со кој странката се здобила со одредено право може да се укине во целост или делумно 1) ако тоа е потребно со цел да се отстрани тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, како и по јавната безбедност, и ако таа опасност не би можела да се отстрани на друг начин, или 2) ако странката не исполнила поврзана обврска во рокот утврден во управниот акт (член 141).

Со поништувањето на решението се поништуваат сите правни последици *ex tunc*, од самиот почеток, додека со укинувањето правните последици прекинуваат *ex nunc*, од моментот на укинувањето. Странката има право на надоместок само во случај на укинување на законски управен акт ако укинувањето е потребно со цел да се отстрани тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, како и по јавната безбедност, и ако таа опасност не би можела да се отстрани на друг начин (член 142).

Постои посебна интервенција по службена должност што е можна само во текот на управниот спор. Во таков случај, јавноправното тело против кое е покрената постапка може да го поништи или измени својот управен акт во текот на судската постапка, пред официјалниот завршеток на управниот спор, според истите причини како што тоа би го направил судот, доколку ги прифати сите тужбени барања презентирани во тужбата, и ако правата на страната или на трето лице не се засегнати (член 143).

Во сите ситуации и случаи на интервенции по службена должност обезбедена е јасна правна позиција на граѓаните. Воведувањето на рокот за задолжително поништување на управни акти, што е ограничен на десет години, се чини дека е соодветна иновација што ги урамнотежува интересите на државата и на граѓаните. Товарот на утврдувањето на околностите што бараат задолжително поништување е јасно доделен на јавноправните органи, и на тој начин се зајакнува културата на отчетност за последиците од небрежност и пропуштања при спроведувањето мерки за осигурување на владеењето на правото (член 139). Сите други интервенции по службена должност се неопходни и се регулирани на промислен начин, зајакнувајќи ја правната позиција на граѓаните, претпријатијата, граѓанските организации и другите субјекти во разумен и прифатлив обем.

3.6. Србија

Интервенциите по службена должност во ЗОУП од 1997 година биле темелно регулирани следејќи ја поранешната југословенска традиција. Овие интервенции биле регулирани во Глава XVI (Посебни случаи на поништување, укинување и менување на актот; *Naročiti slučaji poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja*) од Дел III во законот и имало пет такви интервенции: (1) менување и поништување на решение поврзано со управен спор, (2) поништување и укинување на решение по надзорна контрола, (3) укинување и менување на решението со согласност или на барање на странката, (4) вонредно укинување, и (5)

огласување на решението за ништовно.

Менувањето и поништувањето на решение поврзано со управен спор (menjanje i poništavanje rešenja u vezi s upravnim sporom) се регулира во член 251 од ЗОУП од 1997 година и се дозволува на јавниот орган да интервенира во решението откако бил поведен управен спор ако се најде дека управниот суд би можел да го поништи решението. Тоа може да се направи ако со менувањето или поништувањето на решението не се повредуваат правата на странката или на трето лице.

Втората интервенција во решението по службена должност е поништување и укинување на решение по надзорна контрола (poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora) регулирано во член 253 и 254. Тука се наведуваат пет правни ситуации кога надзорниот орган (второстепен или друг надзорен орган) може да го поништи или укине решението ако најде дека е прекршен материјалниот закон. Со законот се регулираат роковите, правото на надзорните органи да поништат и укинат управни акти во текот на надзорот и се предвидува правото на странката да покрене управен спор против решението за поништување или укинување.

Укинувањето и менувањето на решението со согласност или на барање на странката (ukidanje ili menjanje pravosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke) се регулира во член 255 и му се дозволува на јавниот орган да укине или измени правосилно решение поради негово усогласување со материјалниот закон ако смета дека тој закон е прекршен.

Вонредното укинување (izvanredno ukidanje) се регулира во член 256 и се дозволува укинување на решението во исклучителни ситуации ако тоа е потребно со цел да се отстрани тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, јавната безбедност, јавниот мир и поредок или по јавниот морал, или за отстранување нарушувања во економијата ако тоа не би можело да се постигне со други средства со кои во помал обем би се засегнувало во стекнатите права на странките. Решението може делумно да се укине ако е потребно, а надлежноста за укинувањето ја има првостепениот орган што го издал решението или надзорниот орган.

Во член 257 и 258 се регулираат ситуации во кои на јавниот орган му е дозволено да огласи решение за ништовно и неважечко. Огласувањето на решението за ништовно (oglašenje rešenja ništavim) се регулира во член 257 каде што се предвидуваат пет ситуации кога тоа може да се направи. Нема рок за такво постапување и решението може да се огласи за ништовно по иницијатива по службена должност на јавниот орган, но исто така и на барање на странката или јавниот обвинител (член 258/1).

Кога станува збор за систематиката на законскиот текст, треба да се спомне дека некои интервенции по службена должност ставени во Дел III од ЗОУП од 1997 година би требало да се стават на друго место во текстот бидејќи овие институти не се правни лекови *sensu stricto*. Во неколку од спомнатите институти, иницијативата може да дојде по службена должност од јавниот орган, од странката, како и од други јавни органи (на пример, од јавниот обвинител, што е прилично необично решение во модерната јавна управа).

Со ЗОУП од јануари 2016 година интервенциите по службена должност се регулираат на донекаде различен начин. Во официјалната објаснувачка забелешка од февруари 2016 година се наведува следново: „Имајќи ја предвид забележаната неконзистентност и недостаток на транспарентност во тековниот ЗУП во однос на вонредните лекови, како и потребата за негово поедноставување и предефинирање, предвидени се посебни случаи на укинување и менување на решението (член 175–189).”

Меѓу посебните случаи на укинување и менување на управен акт што се регулирани во Дел VII од новиот српски ЗОУП посебно место им припаѓа на следниве: (1) менувањето и поништувањето на решение поврзано со управен спор (*menjanje i ponistavanje resenja u vezi s upravnim sporom* – член 175); (2) повторувањето на постапката (*ponavljanje postupka*; член 176–182); (3) поништување на конечно решение (*ponistavanje konačnog rešenja*; член 183); (4) укинување на решение (*ukidanje rešenja*; член 184); (5) поништување, укинување или менување на решение на барање на заштитникот на граѓаните (*ponistavanje, ukidanje ili menjanje pravosnažnog rešenja na preporuku zaštitnika građana*; член 185).

Овој дел од новиот ЗОУП исто така содржи неколку општи членови со кои се регулираат роковите (60 дена) што треба да се почитуваат во овие посебни случаи (член 186), правни последици на поништувањето (*ex tunc*) и укинувањето (*ex nunc*) на управните акти (187), лекови против решенија донесени во овие посебни случаи (188), и општата должност за известување на надлежниот орган кога друг орган станал свесен за некои од причините за поништување, укинување или повторување на постапката (189).

Менувањето и поништувањето на решение поврзано со управен спор (*menjanje i ponistavanje resenja u vezi s upravnim sporom* – член 175) се регулира на истиот начин како и во претходниот ЗОУП. Ако управен спор е поведен навремено, управниот орган што го издал решението може да го измени или поништи доколку најде дека причините наведени во тужбата би можеле да бидат прифатени од управниот суд и би можеле да доведат до укинување или менување на решението. Оваа надлежност е ограничена со процесните права на странките и трети лица.

Повторувањето на постапката (*ponavljanje postupka*) се регулира во седум членови на новиот ЗОУП (член 176–182). Повторувањето на постапката е дозволено кога постапката завршила и донесеното решение е конечно (не може да се обжали со жалба). Во ЗОУП се предвидуваат 12 причини за повторување на постапката. Некои од нив се ограничени од невозможноста на странките да ги претстават овие причини по завршената постапка (само ако странките, без нивна грешка, не можеле да ги претстават причините претходно во постапката). Барањето за повторување на постапката може да биде поднесено од странката, додека јавниот орган што го издал решението може да ја повтори постапката по службена должност. Повторувањето на постапката е ограничено со субјективни и објективни рокови. Субјективниот рок е 90 дена од моментот кога странката станала свесна за основата за повторување, додека објективниот рок е 5 години откако странката била официјално известена за решението. Меѓу причините за повторување на постапката што не се наведени во ЗОУП од 1997 година, во новиот ЗОУП вклучени се пресудите на

Уставниот суд на Србија и на Европскиот суд за човекови права, ако за истата управна работа овие судови (а) откриле повреда или кратење на човековите или малцинските права и слободи загарантирани со Уставот и истовремено не го поништиле оспореното решение, и (б) ако Европскиот суд за човекови права открил дека за истата управна работа правата и слободите на подносителот на претставката биле повредени или скратени. Ваквите решенија треба да придонесат за подобра заштита на човековите и малцинските права во управната постапка. Сепак, треба да се забележи дека постапката може да трае предолго поради потребата за повторување на постапката и за решавање на истата управна работа повторно.

Поништувањето на конечно решение (poništavanje konacnog rešenja; член 183) е резервирано за случаи кога настанале сериозно неправилности при одлучувањето по управната работа. Во член 183/1 наведени се 11 ситуации каде што може да дојде до поништување на конечното решение. Решението може да се поништи во целост или делумно. Надлежноста за поништување на решението е резервирана за второстепениот управен орган или друг надзорен орган, а ако тие не постојат, одговорноста за поништувањето е кај првостепениот орган што го издал решението.

Укинување на решение (ukidanje rešenja; член 184) претходно било познато како вонредно укинување (vanredno ukidanje) и било регулирано во ЗОУП од 1997 година. Тоа може да го покрене странката и управниот орган по службена должност кога (1) укинувањето е потребно со цел да се отстрани тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, јавната безбедност, јавниот мир и поредок, или за отстранување нарушувања во економијата ако тоа не би можело успешно да се постигне со други средства со кои во помал обем би се засегнувало во стекнатите права на странките; (2) тоа го побарала странката по чиишто барање е издадено решението, и укинувањето не е спротивно на јавниот интерес или на интересот на трети лица, и (3) тоа е пропишано во посебни закони.

Поништувањето, укинувањето или менувањето на решение на барање на заштитникот на граѓаните (ponistavanje, ukidanje ili menjanje pravosnažnog rešenja na preporuku zaštitnika građana; член 185) е посебен случај на интервенција во решението што веќе почнало да произведува правни дејства. Овој институт не бил регулиран во ЗОУП од 1997 година. Тоа е нов инструмент што му дозволува на омбудсманот да интервенира во управната постапка. Во член 185 се наведува дека „по препорака на Омбудсманот, управниот орган може со ново решение – со цел усогласување со законот - може да го поништи, укине или да го измени своето претходно конечно решение, ако странката за чиишто права и обврски се одлучувало, како и спротивната страна, се согласиле со тоа и ако со тоа не се повредуваат интересите на трети лица“. Иако оваа регулатива му овозможува на Омбудсманот мешање во управната постапка, дозволената толеранција на овие интервенции е прилично ограничена. Прво, управниот орган не е обврзан да постапи по препораката на Омбудсманот (се користи поимот „може“). Второ, странката во постапката (како и спротивната страна, доколку таква постои) треба да се согласи со интервенцијата во конечното решение. Трето, интервенцијата (поништување, укинување или менување) не смее да биде во спротивност со интересите на трето лице.

Повеќето правни институти регулирани во Дел VII од новиот ЗОУП имаат двојна природа во смисла дека можат да бидат покренати од странката, како и по службена должност од страна на управниот орган што ја решил управната работа или други управни органи (на пример, второстепени или надзорни органи или омбудсманот).

Со регулирањето на управниот договор, во Србија се вовеле правен институт што претходно не бил систематски регулиран во српското управно право. Со оваа регулатива се предвидува дека одреден вид постапувања по службена должност може исто така да се преземат против управен договор, како посебен вид управно дејствие. Во член 24 од ЗОУП од февруари 2016 година се регулираат три ситуации каде што управен орган може унилатерално да преземе дејства за укинување на претходно склучен управен договор. Тоа може да се направи во следниве случаи: (а) ако договорната страна не даде согласност за менување на договорот во случај на *rebus sic stantibus*; б) ако договорната страна не ги исполнува договорните обврски; и в) ако укинувањето на договорот е потребно со цел да се отстрани тешка и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, јавната безбедност, јавниот ред, или за отстранување поголеми нарушувања во економијата. Случајот опишан под в) е можен само кога тоа не може да се постигне со други правни инструменти што би имале минимално дејство врз здобиените права. Другата договорна страна нема ваков инструмент на располагање. Наместо еднострано прекинување на договорот, тие можат да поднесат приговор (*rigovor*) ако управниот орган не ги исполнува договорните обврски (член 25). Оттука, кога станува збор за управниот договор, јавниот орган има поголема одговорност отколку странката.

Според новиот ЗОУП, интервенциите по службена должност опфаќаат разни ситуации во кои управниот акт може - под одредени околности - да биде поништен, укинат или изменет откако започнал да произведува правно дејство. Разликата меѓу овие две опции главно зависи од нивото на незаконитост на управниот акт. Поништувањето е резервирано за случаи на сериозна незаконитост и има ретроактивно правно дејство (*ex tunc*), додека укинувањето е резервирано за случаи на незаконитост што треба да се коригираат и имаат дејство само во иднина (*ex nunc*).

3.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија, Хрватска

3.7.1. Австрија

Се чини дека правните лекови во Австрија се разбираат како прашање на материјалниот закон наместо на процесниот закон бидејќи правните лекови се начин на менување на мериторни одлуки (Hofmann, Schneider and Ziller, 2014: 140–142). Во однос на уставното начело на конечност и *res iudicata* (надминување дури и на законитоста со цел да се почитува начелото на правна сиурност) тоа значи дека правните лекови што укинуваат,

менуваат или поништуваат конечни управни решенија се дозволени:

- а) само по исклучок, за најсериозни грешки во постапката;
- б) на барање на странките со цел да се оствари нивната субјективна правна заштита, но не, или многу исклучително, по службена должност или во форма на објективна заштита на јавните интереси (за да се заштити законитоста).

Оттука, само во одредени случаи, федералните и регионалните органи може да интервенираат по службена должност во управните акти. .

Во австрискиот ЗОУП (AVG)се предвидува само една можност за интервенција по службена должност во правосилните управни акти, а тоа е менување и исправка на управен акт по службена должност (член 68). Постојат три главни можни дејства во одлучувањето во овој случај: менување, укинување или поништување на оспорениот управен акт.

Оваа интервенција е допуштена само ако против решението не е поднесена жалба со строго ограничени исклучоци (според член 69 и 71). Треба да се нагласи дека правото на органот да поништи или ограничи право врз основа на управна регулатива со постапка различна од жалбената постапка останува незасегнато. Странките можат - покрај интервенцијата што се применува по службена должност по правило - да предложат негова употреба, но самоволните барања за управна проверка или менување се казниви (според член 68 и 35). Сите ефекти во однос на менувањето или укинувањето и поништувањето се ограничени со рок од три години.

Надлежноста е доделена на соодветниот орган што го издава решението или повисок орган (деволутивен или недеволутивен ефект) и на други агенции кога се постапува во јавен интерес (дефинирано како неопходно и неизбежно за отстранување тешкотии што би довеле до штета по човечкиот живот или здравје или за избегнување сериозна штета по економијата). Управните решенија може да се огласат за ништовни по службена должност од повисок орган што е надлежен во работата и го користи своето право на надзор, ако актот (1) е издаден од орган што не е надлежен или од колективен орган чиешто членство е спротивно на законот, (2) би довел до извршување на кривично дело, и (3) е невозможно да се изврши, и (4) постои недостаток кој со посебни секторски закони е утврден како причина за поништување.

3.7.2. Словенија

Во словенечката управна постапка, „вонредните правни лекови“ (член 260-280 од ЗОУП) се само дополнителна мерка во споредба со жалбата и повторувањето на постапката како правило, имајќи го предвид тоа што со цел да се обезбеди правната сигурност, не се препорачува мешање во правосилни или конечни управни акти. Ваквите „лекови“ можат да се применат по исклучок, не поради неотповикливоста на односите засновани врз заштитата на здобиените права, туку секогаш ексклузивно поради потребата да се осигури уставност или законитост (Androjna and Kerševan, 2006: 577–604). Во ЗОУП

законитоста се става над материјалната правосилност. Оттука, за ефективно да се заштитат уставните права, Уставниот суд смета дека исцрпувањето на правните лекови не е задолжително ако самиот Уставен суд одлучува за недостатокот на правни лекови.³³ Покрај редовната жалба и вонредното обновување/повторување на постапката, има четири дополнителни „правни“ лекови во ЗОУП што може да се покренат или само по службена должност или и по службена должност и по барање на странката.

Целта на поништувањето или менувањето на решение по поведен управен спор во согласност со член 273 од ЗОУП е слична на институтот на поништување или менување на решението од страна на повостепениот орган во жалбената постапка. Тоа е правен лек кој треба да придонесе за поголема ефикасност и економичноста на постапката, поради тоа што овозможува во случаи кога е јасно дека тужбата е основана, да се прифатат наводите во истата и да се избегне непотребното водење на управниот спор чиј исход е однапред извесен. Сепак, според ЗОУП, органот мора да го одобри барањето во неговата целост, бидејќи делумното одобрување бара продолжување на управниот спор. Тоа не може да се направи на штета на трети лица (на пример, дополнителни учесници).

Поништувањето *ab initio* или поништување на решение по право на надзор (член 274) е алатка за ресорните министерства (или надзорните органи над оние органи што го издале решението) за да се осигура законитоста во одредена управна област. Имајќи ја предвид важноста на надзорот, правото на надзор постои дури и ако во законот не се дефинира надлежниот орган експлицитно (на пример, правото на надзор над меѓуминистерска комисија го има Владата, а над комесарот за информации го има националното собрание). Постапката се поведува по службена должност или на барање на странката, државниот обвинител, државниот правобранител или инспектор. Решението може да се поништи *ab initio* во рок од пет години, или во рок од една година од донесувањето во случај на повреда на надлежноста (предмет, територијално, колективно решение) или мешање во материјалната правосилност (различно решение е издадено за истата работа). Надзорниот орган исто така може да поништи решение во случај на очигледна повреда на материјалното право.

Во ЗОУП исто така се предвидува вонредно поништување на решение (член 278), чијашто цел не е заштита на законитоста бидејќи може да се поништи дури и законско решение ако неговото извршување, би предизвикало сериозна повреда на јавниот интерес, односно кога тоа е потребно заради заштита на животот, здравјето, имотот, животната средина, јавниот ред и безбедноста. Сосема логично, вонредното поништување е (можно) разумно само до онаа мера до која остварувањето на некое право се меша во јавниот интерес. Вонредното поништување го спроведува надзорниот орган, додека странката која ги изгубила своите законски стекнати права има право на надоместок.

Огласувањето на управниот акт за ништовен како целосно посебен институт има за цел

33 Во ваков случај, решението го носи судот независно од категоризацијата на постапката (уставен приговор или решение за правен лек, случај Up-227/96). Cf. Kulikowski vs. Poland, бр. 18353/03, Antonicelli vs. Poland, бр. 2815/05, двата од 19 мај 2009 година.

да обезбеди отстранување најсериозни незаконитости во постапката. Предлог за огласување на решението за ништовно може да даде веднаш по неговото донесување, и тоа од страна на секое лице, со тоа што утврдувањето на ништовноста како и отстранувањето на последиците од таквото решение, секогаш се во јавен интерес како на пример да се заштити уставноста (на пример, ако решението издадено од управен орган припаѓа во судска надлежност, со тоа се повредува начелото на поделба на власта; повеќе видете во: Androjna and Kerševan, 2006: 592). На ист начин, решението е ништовно и неважечко ако е донесено на барање на странката, а странката потоа не се согласила, експлицитно или имплицитно, за тоа; ако решението не може да се изврши; ако е донесено под присила, итн. (член 279). Решението може да се огласи за ништовно делумно или во целост со ново решение.

Според управните статистички податоци, вонредните правни лекови предвидени во ЗОУП ретко се применуваат во практика. На пример, во 2008 година, од 5 милиони решенија издадени во прв степен од управни единици и министерства (што доставиле податоци до Министерството за јавна администрација), приближно 12.000 биле оспорени со повторување на постапката, 500 биле поништени по повод покренат управен спор, 1.000 биле поништени *ab initio* или поништени преку право на надзор, 270 биле предмет на вонредно поништување, и само 13 биле огласени за ништовни.

3.7.3. Хрватска

Хрватското законодавство претрпе значајни промени што се однесува до правните лекови. Во претходниот ЗОУП се предвидуваа шест „вонредни правни лекови“, преземени од поранешниот југословенски ЗОУП и поради тоа беа идентични со оние во поранешните југословенски земји: 1) менување и поништување на решение по поведен управен спор, 2) барање за заштита на законитоста, 3) поништување и укинување на решение по право на надзор, 4) укинување и менување конечно решение со согласност или на барање на странката, 5) вонредно укинување на решение и 6) огласување на решението за ништовно.

Имаше многу приговори за постоењето на толку голем број таканаречени вонредни правни лекови, бидејќи поради нив целиот систем бил помалку транспарентен и тежок за разбирање. Исто така, тие го намалувале нивото на доверба на странките во управната постапка бидејќи имало голем број можности за поништување на актите. Ситуацијата била штетна за правната сигурност и правата на граѓаните.

За да се намалат интервенциите во управни акти по службена должност, во новиот ЗОУП се предвидуваат само две од нив: 1) поништување и укинување на незаконски акт, и 2) укинување на законски акт со кој странката се стекнала со одредено право. Покрај нив, исто така, можно е едно решение да се прогласи за ништовно и неважечко.

Ако управниот акт е незаконски, тој може да биде поништен (сите дејства што ги произведува актот треба да се поништат и сè што странките примиле треба да се врати - *ex tunc* дејство) или укинат (правните последици на актот не се отстрануваат, но актот

нема дејство во иднина - *ex nunc* дејство). Ако странката се стекнала со одредени права, актот може да се поништи само ако бил издаден од јавен орган без надлежност, без одобрение на друг орган, или ако има друго законски важечко решение за истата работа. Ако актот претставува сериозна повреда на материјалниот закон, јавниот орган може да избере дали сака актот да биде поништен или укинат. Ако управната работа вклучува две или повеќе странки со спротивни интереси, решението може да се укине само со согласност на спротивната страна (член 129).

Ако актот е законски, укинувањето е единствената опција, и тоа може да се направи во три различни случаи: а) укинувањето е дозволено со закон, б) управниот акт содржи услов кој странката не го исполнила или условот не бил исполнет во дадениот рок, или в) укинувањето е неопходно со цел да се спречи сериозна и непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето или по јавната безбедност, и ако тоа не може да се направи со други средства, што помалку би се мешале во стекнатите права (член 130).

Актот може да се поништи или укине од органот што го издал тој акт, од второстепениот орган или од органот што врши надзор над органот што го издал решението. Поништувањето или укинувањето може да биде покренато од странката, овластен државен орган или по службена должност. Незаконските решенија можат да се поништат во рок од две години и да се укинат во рок од една година од датумот на доставување до странката (член 131).

Во новиот ЗОУП се регулира огласувањето на решението за ништовно. Овој институт се користи во случај на најсериозни грешки (на пример, актот е издаден од јавен орган, а станува збор за работа што спаѓа во судската надлежност, извршувањето на актот би било кривично дело). Нема временско ограничување за огласување на актот за ништовен. Тоа може да го направи органот што го издал тој акт или органот што врши надзор, на барање на странката или по службена должност (член 128). Треба да се спомне дека ваквите можности го намалуваат нивото на правна предвидливост и веродостојност на управните акти.

3.8. Заклучоци и препораки

Еден од најголемите проблеми кај законите за општа управна постапка што потекнуваат од југословенското правно наследство беше концептот и бројот на таканаречени вонредни правни лекови. Имаше премногу случаи во кои разни државни органи имале право да интервенираат дури и во важечки и законити управни акти. Поимот „лек“ предизвикувал збунетост, и имало многу можности за поништување или менување на управни акти, што предизвикувало правна несигурност и многу други штетни ефекти. Во реалноста, тоа значело дека државата сакала да се осигура дека еден државен орган наоѓал и коригирал грешки на други државни органи, независно од позицијата на граѓанинот. Наместо јавна одговорност, ваквата ситуација произвела силна сплотеност на државните органи што можеле да постапуваат против граѓаните, а не во нивна корист.

Правната сигурност и предвидливост се загрозени со ситуација каде што е можен широк спектар на интервенции по службена должност, а особено во ситуација на масивна употреба на вакви интервенции.

Главните препораки во однос на регулирањето на интервенциите по службена должност се следниве:

1. Постои крајна потреба да се намали бројот на интервенции по службена должност во важечки управни акти и зачестеноста на нивната употреба во практика.
2. Интервенциите во важечки незаконски управни акти се неопходни, но се советува да се ограничат со соодветни рокови.
3. Иако интервенциите во законски важечки управни акти се исто така потребни во одредени услови, ваквите услови треба да се прецизно регулирани и придружени со правото на странката на надоместок.
4. Се препорачува прецизно да се регулираат случаите и причините за поништување и укинување на управни акти. Поништувањето значи дека се поништуваат сите правни последици *ex tunc*, од самиот почеток, додека со укинувањето правните последици прекинуваат *ex nunc*, од моментот на укинувањето.
5. Како посебен случај, интервенцијата по службена должности што му дозволува на јавноправен орган да го поништи или измени својот управен акт во текот на управниот спор, според истите причини како што тоа би го направил судот, доколку таквиот орган ги прифати сите тужбени барања презентирани во тужбата, и ако правата на страната или на трето лице не се загрозени, може да биде прифатлива.
6. Од посебна важност е да се обучат државните службеници и да се воспостави културата на јавна одговорност, односно да се развие свеста дека интервенциите во важечките управни акти можат да предизвикаат сериозна штета на легитимитетот на јавната управа.
7. Повторно, потребно е да се воспостави ефикасен систем за следење што дава увид во употребата на интервенциите по службена должност.

4. АЛТЕРНАТИВНО РЕШАВАЊЕ СПОРОВИ

Можности за алтернативно решавање спорови во управна постапка (порамнување, помирување, посредување, арбитража, итн.; опис на можности, користење и промовирање во практиката, итн.).

4.1. Албанија

Новото законодавство, како што е Законот од 1999 и Законот од 2015 година, и воспоставувањето управно судство во 2013 година доведе до попрогресивен пристап до некои институти што се помалку познати во други западнобалкански земји. Сепак, воочени се недостатоци во спроведувањето што се припишуваат на различни причини, а најочигледни се слабите капацитети на јавната администрација и новоформираните судови во однос на посебните управни вредности и теми (OECD; 1997: 126, итн.).

Главната карактеристика на албанската регулатива е широкиот концепт на ЗУП од 1999 година, чијшто делокруг ги опфаќа управни договори и сите други активности на јавната администрација, како и - делумно - работните односи и прекршоците. И двата закони (од 1999 и 2015 година) ја вклучуваат идејата за управен договор, иако таа идеја е недоволно разработена. Договорите стимулираат партиципативни односи во јавната администрација.

Албанија исто така го познава гарантниот акт или (пишан) акт за уверување утврден во член 103 од ЗУП од 2015 година чијашто цел е да се зголеми довербата и правната сигурност и да се намали бројот на спорови. Сепак, пред неговото донесување, спротивставените интереси мора да се препознаат преку сослушување на заинтересираните странки.

Не постојат достапни емпириски податоци за употребата на овие институти и нивната ефективност.

Не постојат посебни институти во врска со постапка на медијација. Истото важи и за суштинско помирување во управни постапки, за разлика од мнозинството други

западнобалкански држави. Новиот ЗУП, донесен во 2015 година, го разгледува решавањето спорови само во член 126 што се однесува на спор меѓу договорните страни што произлегува од управен договор, каде што се предвидува дека таквиот спор е во надлежност на судот задолжен за управни прашања.

Во ЗУП од 2015 година се спомнуваат преговори, но прилично ограничено во поглавјето за осигурување непристрасност на јавната администрација. Согласно член 30, дефиницијата за пристрасност ги вклучува случаите кога јавни службеници (или членови на колегијални управни органи) преговараат за идно вработување во приватниот сектор или друга форма на односи со приватни интереси, по напуштањето на службата.

Во поглавјето за правни лекови, ЗУП од 2015 години дозволува измена на одлука оспорена од надлежен орган, независно дали тоа е првостепено или второстепено тело. Согласно член 137: „Кога надлежно јавно тело смета дека жалбата е допуштена и целосно основана, може да го поништи или измени оспорениот акт со нов управен акт, или соодветно ќе го донесе акт кој што претходно не го донело, како што побарала страната“.

Што се однесува до алтернативното решавање спорови (АПС), правото на жалба се остварува преку формално или неформално барање (Çani, 2012: 17–19). Врз основа на член 136 од ЗУП од 1999 година, второто дозволува (повеќе) спогодбено решавање спорови. Ваквите барања не се предмет на никакви временски ограничувања или процедурални критериуми, за разлика од класичната или формалната жалба. Во секој случај, тужителот треба да добие образложен одговор (секако, не во форма на формална одлука) во рок од еден месец од датумот на поднесување на барањето. Пред тоа, управното тело што го примило неформалното барање, го информира тужителот за правните ефекти од тоа барање, особено за разликата меѓу неформално барање и управна жалба. Неформалните барања не ги одложуваат ефектите на управниот акт ниту истекот на роковите. Оттука, неформалната жалба служи како средство за комуникација и интеракција меѓу јавната администрација и странките во управните спорови. Во секој случај, неформалната жалба не го одложува извршувањето на управниот акт ниту има други правни дејства.

Овие одредби не се пренесени во ЗУП од 2015 година, но може да служат како модел за правила за ефективно справување со двата видови жалби и спорови. Тоа може да се постигне ако на странката ѝ се гарантира дека нема да се наведува во погрешна насока преку елаборирање неформални работи како дел од добра управа и така (нема) да се намалува формалната правна и судска заштита на странката.

На судско ниво, односно во управен спор, супсидијарната употреба на судска постапка води до понатамошни можности за спогодбено решавање на спорот. Меѓутоа, според достапната надворешна и внатрешна евалуација, на албанскиот управно судски систем му недостасува оперативно функционирање на судовите. Не може да се очекува брз развој во тој поглед, со оглед на фактот дека до 1999 година немаше регулатива за управна постапка, а до 2013 година немаше управно судски систем.

Албанскиот омбудсман (народен правобранител) може да даде препорака за спорови по

управни прашања доколку странката поднесе приговор (OECD, 1997: 129). Тоа е уставна институција, што претставува надворешна, но неформална контрола на јавната администрација. Оттука, првичната улога на Правобранителот не вклучува посредување во спорови меѓу приватни странки и јавни органи (како и во повеќето земји во светот).

4.2. Босна и Херцеговина

Во Босна и Херцеговина, всушност, постојат две проблематични димензии во полето на APC и во управната постапка, воопшто. Босна и Херцеговина се соочува со дисперзирана и многу традиционална регулатива на управната постапка на сите нивоа, придружена со неколку структури на прилично некоординирани системи и органи на јавна администрација.

Поранешниот југословенски ЗОУП од 1956 година е сè уште присутен во БиХ во согласност со федералниот указ од 1992 година и четирите нови З(О)УП донесени подоцна. Новите закони го следат духот на претходниот закон и државната политичка и управна структура во Босна и Херцеговина. Направени се помали измени и дополнувања во сите структури и закони со помал ефект во однос на повторното конципирање на старата култура и претераниот формализам. Тоа е може да се заклучи како од приближно 300 членови во секој од законите, но уште повеќе и од чисто едностраното, класично административно донесување одлуки. Имаше неколку дебати за потребните измени, како на пример, за прогресивно намалување на формалноста и за правните лекови, но без поголем успех во важечкото законодавство. Управните договори сè уште не станале тема на разговор во новите ЗОУП во БиХ.

Концептите за APC не се препознаени, освен кај традиционалното порамнување во ЗОУП и кај административните спорови. Порамнувањата меѓу спротивставените приватни странки може да бидат само во однос на материјалните средства. Одлуките можат да се изменуваат во согласност со жалбените барања на странките доколку тие може да бидат признаени како основани во жалбената постапка.

Понатаму, постои „вонреден лек“ предвиден во сите ЗОУП што служи како полу-порамнување: измена и поништување на одлука во врска со поведен управен спор. Со овој лек се изменува или поништува одлука доколку управен орган го признае оспорениот акт како незаконит во рамките на управен спор. Сепак, нема достапни податоци за употребата на овој институт.

Кај управните спорови постои традиционална поставеност, каде што супсидијарната судска постапка се применува со ограничени опции за APC, земајќи предвид дека ако се тужат јавни органи, тие немаат овластување да преговараат бидејќи материјалното право ја дефинира законската одлука прилично строго. Управните спорови се водат во редовните судови и нема автономни управни судови на никое ниво на власт или територијална структура на Босна и Херцеговина. Понатаму, судиите не се обучени и нема ништо што би ја олеснило меѓусебната комуникација и помирувањето на странките.

Јавниот интерес секако не смее да се занемарува (за помирување и правни лекови во рамките на управни постапки и во судовите). Помирување меѓу странките може да се постигне само меѓу приватни странки без да се загрози јавниот интерес (или интересот на трети страни).

Нема посебни институти што поддржуваат медијација или други форми на помирување на интересите меѓу управните органи и граѓаните или други странки во постапката. Омбудсмани како потенцијални посредници (медијатори) постојат во Босна и Херцеговина, но, повторно, во рамките на традиционалните ограничувања, остварувајќи ги човековите права преку општи препораки наместо проактивно посредување (како и во повеќето земји).

4.3. Косово*

Во Косово* сè уште е во сила ЗОУП донесен во 2007 година. Новиот нацрт-закон е во собраниска постапка. Овој нацрт воведува одредени институти чијашто цел е да се подобри јавната администрација што ќе биде насочена кон граѓаните. Новиот закон е изготвен во најширока смисла (член 2 и 3), вклучувајќи го не само традиционалното унилатерално донесување одлуки, туку и јавните услуги, реалните акти и управните договори (член 60-68, со изрична одредба за решавање спорови во форма на управен спор). Сепак, нема изрична одредба посветена на АРС, ниту на помирување меѓу приватни странки со спротивставени интереси.

Од друга страна, нацртот содржи посебен принцип (член 10) за де-бијократизација и ефикасност на управната постапка.³⁴ Член 26 и 27 за отчетност на одговорните службеници се интересни за концептот на АРС. Покрај тоа, член 33 во единствените точки за контакт предвидува *inter alia* дека нивната задача е да го советуваат подносителот и да го информираат него/неа со посебен фокус на правната заштита.

Што се однесува до правните лекови, тие како начело се загарантирани на странките (член 13). Во нацртот се дефинира жалбата, приговорот и повторувањето на постапката (член 124-142). Исцрпувањето на редовните управни лекови е предуслов за заведување на управни спорови. Во жалбената постапка, согласно член 131, првостепениот орган мора да ја прегледа (доколку се исполнети процедуралните предуслови) законитоста и нужноста на оспорениот управен акт и понатаму, со нов управен акт, да го поништи или измени оспорениот акт или да го издаде одбиениот акт,

34 Нацрт-закон на ЗОУП од мај 2015 година, член 10:

„1. Управната постапка нема да биде врзана со конкретна форма освен ако тоа не е предвидено со закон.
2. Управната постапка се води набрзо што може и со колку што е можно помалку трошоци, за јавниот орган и за страните, но во исто време, на начин на кој се стекнува сè што е потребно за законски и ефективен исход.“

доколку барањето на страната е основано“. Второстепениот орган исто така може да го измени управниот акт доколку жалбата е основана.

Управниот приговор (член 136-139) е насочен кон целите на APC, бидејќи може да се поднесе против реалните акти или нивното неиздавање, со посебна одредба за јавните услуги од општ интерес. Приговорот или го прекинува текот на управната постапка, во којашто настанало оспореното процедурално дејство или е пропуштено определено дејство, или влијае врз важноста на управниот акт донесен, односно управниот договор склучен од страна на колегијален орган како резултат на таа постапка.

Ваквите основни начела и правила би можеле да служат како прв чекор кон воспоставување на механизми за APC во иднина.

До 2010 година, управните спорови се воделе само во една инстанца на Врховниот суд со неколку опции за правна заштита. Во 2010 година, беше донесено општото законодавство за судовите што понатаму беше изменето и дополнето без да се воспостави посебно управно судство. Управните спорови се водат од страна на редовен основен суд во Приштина како првостепен суд и од страна Апелациониот суд како второстепен орган. Двостепените постапки треба да овозможат поефективно решавање на управните спорови.

Во практиката, не постојат прецизни достапни емпириски податоци за споровите и нивното решавање. Меѓутоа, редовните наоди на различни процени покажуваат дека управните и судските постапки траат премногу долго, што е проблем не само во Косово*, туку и во целиот регион. Тоа е така поради незадоволителниот број судии и нивниот недостаток на знаење од специјализирани области. Понатаму, нема информации дека се изготвува и организира обука за APC.

4.4. Македонија

Македонија го донесе својот ЗОУП во 2005 година, и го измени неколку пати со цел да ги следи трендовите и препораките на ЕУ (Тодевски, во Апелблат, 2011: 25–29). Новиот ЗОУП беше донесен во јули 2015 година. Неговиот опсег ги опфаќа сите управни дејства: донесување управни акти, склучување управни договори, и заштита на корисниците на јавни услуги. Договорите подетално се регулирани во член 98–101.

Законот од 2005 година го дефинира порамнувањето (член 137) како договор меѓу приватни странки со спротивни барања без да се загрози јавниот интерес. Истата одредба е вклучена во новиот закон (член 55).³⁵

35 „(1) Ако во постапката учествуваат две или повеќе странки со спротивни барања, службеното лице кое што ја води постапката ќе настојува во текот на целата постапка странките да се порамнат целосно или барем во одделни спорни точки. (2) Порамнувањето мора да биде секогаш јасно и определено и не смее да биде

Сличност меѓу двата закони исто така може да се најде во одредбите за правни лекови. Согласно член 235 и 236 од ЗОУП од 2005 година, во жалбената постапка, дури и првостепениот орган може да го надопolni и замени сопственото решение што се побива со жалбата доколку најде дека жалбата е основана. ЗОУП од 2015 година (член 104-113) го предвидува правото на жалба на истиот начин како законот од 2005 година. Член 107 од новиот закон предвидува дека првостепениот орган е должен да ја разгледа жалбата и тоа не само дали истата е допуштена, туку дали истата е и основана. Доколку жалбата е основана, првостепениот орган има прави да го замени управниот акт оспорен во жалбата со нов акт. Натамошните одредби ја дефинираат брзата постапка и е-комуникацијата.

Новиот закон го воведува приговорот во однос на јавните услуги и други дејствија на јавната администрација (член 116–120). Меѓу таканаречените вонредни лекови, ЗОУП од 2015 година предвидува „исклучителни“ случаи на укинување и поништување (член 121–125). Понатаму, новиот закон го задржува менувањето и поништувањето на управен акт во врска со поведен управен спор (член 117), слично на менувањето и укинувањето на управен акт поврзан со управен спор од стариот ЗОУП (член 261 од ЗОУП од 2005 година).³⁶

Управните спорови се водат врз основа на Законот за управни, во посебни управни судови од 2006 година. Има две управно судски инстанции и тоа: Управен суд како првостепен суд и Виш управен суд, како второстепен суд. Исцрпувањето на жалбата или приговорот е предуслов за секој спор пред надлежниот суд. Врховниот суд е надлежен само за вонредните лекови кои што се регулирани во Законот за управни спорови, кој е изменет и дополнет во 2010 година. Прекумерната должина на постапката сè уште е најсериозниот проблем во практиката.

Омбудсманот постапува како заштитник на човековите права во управни работи. Меѓутоа, тој не е препознаен како најефективниот посредник во односите меѓу јавната администрација и приватни странки. Прецизни емпириски податоци за оцената на потенцијалот на АРС во Македонија и неговата ефективност не се достапни.

на штета на јавниот интерес, јавниот морал, или на правниот интерес на трети лица. Службеното лице кое ја води постапката мора на тоа да внимава по службена должност. Ако се утврди дека порамнувањето би било на штета на јавниот интерес, на јавниот морал или на правниот интерес на трети лица, органот што ја води постапката нема да прифати да се склучи порамнување и затоа ќе донесе посебен управен акт. (3) Порамнувањето се запишува во записник. Порамнување е склучено кога странките по прочитаниот записник за порамнувањето ќе го потпишат записникот. Заверениот препис на записникот ќе им се предаде на странките, ако го бараат. Порамнувањето исто така може да се склучи во форма на управен договор. (4) Порамнувањето има сила на извршен управен акт донесен во управната постапка.“ (ЗОУП од 2015 година, член 55)

36 (ЗОУП од 2005 година, член 261: „Органот против чие решение навремено е поведен управен спор, може до окончување на спорот, ако ги уважува сите барања на тужбата, да го поништи или измени своето решение од оние причини од кои судот би можел да го поништи таквото решение ако со тоа не се повредува правото на странката во управната постапка или на трето лице.“

ЗОУП од 2015 година, член 117: „Јавниот орган против чиј управен акт навремено е поведен управен спор може, до окончување на спорот, ако ги уважува сите барања на тужбата, да го поништи или измени својот управен акт од оние причини од кои судот би можел да го поништи утужениот управен акт, ако со тоа не се повредува правото на странката во управната постапка или на трето лице.“

4.5. Црна Гора

Црна Гора го донесе новиот ЗУП во декември 2014 година. Законот ќе влезе во сила на 1 јули 2016 година. Главните новини во новиот ЗУП вклучуваат проширена дефиниција на управните работи и акт, вклучувајќи управни договори (членови 27-30); гарантен акт (член 20) и приговор за обезбедувањето јавни услуги и други управни дејствија (член 35, 137 и 138). Овие институти можат да се сметаат за индиректно АРС. Сепак, нивната применливост е дискутабилна бидејќи новиот ЗУП најмногу упатува на уредување преку посебни закони.

Во потесна смисла, новиот ЗУП продолжува со традиционалната организација, не препознавајќи експлицитно посредување или други форми (дури нема ни одредби за насочување кон посебни полиња и материјално право). Член 103 го регулира порамнувањето преку стимулирање на спротивните странки да се помират, но не на штета на јавниот интерес.

Постојат неколку правни лекови што додаваат вредност во смисла на зајакната правна сигурност. Во член 118-143 се предвидува: (1) жалба, (2) повторување на постапката и (3) приговор. Во законот исто така се предвидени неколку интервенции по службена должност. Во споредба со претходниот закон, интервенциите по службена должност се регулирани попрецизно.

Одредбите за правни лекови дозволуваат второстепените органи да го менуваат оспореното решение во согласност со аргументите на жалителот доколку тие аргументи се основани (член 127). Првостепениот орган може да го измени својот акт доколку е поднесена жалба (член 125). Жалбата може да се повлече, а странката може и да се откаже од жалба со цел управниот акт да стане правосилен што побргу (член 122).

Во член 143 се регулира менувањето или поништувањето на управен акт во врска со управен спор. Јавноправниот орган против чиј акт е покрената постапка може да го поништи или измени својот управен акт во текот на судската постапка, пред официјалниот завршеток на управниот спор, според истите причини како што тоа би го направил судот, доколку ги прифати сите тужбени барања презентирани во тужбата, и ако правата на странката или на трето лице не се засегнати (член 143).

Емпириски податоци се само делумно достапни. Системот на судска контрола од страна на Управниот суд во Црна Гора (воспоставен во 2005 година за да ги замени претходните редовни судови надлежни за управно-судска проверка врз основа на Законот за управни спорови донесен во 2003 година) и Омбудсманот се оценети како традиционални кога станува збор за управни работи. Тоа значи дека регулаторната рамка не ги следи целите и формите на АРС.

4.6. Србија

Новиот српски ЗОУП од 2016 година го задржува традиционалниот концепт на регулирање на управната постапка. Клучен чекор напред во однос на APC е воведувањето на управниот договор. Новиот закон опфаќа некои новини кои што се поврзани со APC, како што се управни акти (член 18–21), управен договор (член 22–26), управни дејствија, обезбедување јавни услуги и приговор (член 25, 28, 32, 147–150).

Нова и многу важна улога му е доделена на Заштитникот на граѓаните (Омбудсман) (член 185). Вреди да се спомне начелото на неотповиклива одлука, бидејќи на тој начин се зајакнува правната сигурност.

Во ЗОУП од 2016 година е задржано порамнувањето меѓу спротивните странки (член 99) како и менувањето на решението во постапка по жалба од страна на првостепениот и второстепениот орган (член 176, 172 и наредните). Странките можат да се откажат од правото на жалба, што води до брзо решавање на предметите (член 156). Порамнувањето е законско само меѓу спротивните странки. Посредувањето и други методи на APC не се признаени во други одредби за еднострано одлучување. Посредувањето се регулира со Законот за посредување – медијација (Службен весник на Република Србија, бр. 18/2005), но без ефект во управни работи.

Постојат посебни закони што можат да служат како основа за APC, како што е Законот за јавно-приватно партнерство и концесии. Со овој закон на страните им се дозволува да ја предвидат арбитражата како средство за решавање на спорот.

APC е пошироко признаена и допуштена во управен спор, со *mutatis mutandis* употреба на законот за граѓанска постапка (Сисиќ, 2011: 50–73). Согласно член 5 од ЗУС, управните органи мора да го штитат јавниот интерес. Управниот суд во Белград, кој има три одделенија надвор од седиштето на судот, беше основан во 2010 година. Врховниот касационен суд одлучува по жалби. Двата судови главно имаат касациони надлежности.

Омбудсманот (Заштитникот на граѓаните) беше воспоставен во 2007 година, врз основа на Уставот и законот од 2005 година. Омбудсманот е заштитник на човековите права, но не може да постапува во својство на посредник меѓу јавната администрација и граѓаните. Сепак, Омбудсманот ги разгледува приговорите на граѓаните или по службена должност може да иницира неформална контрола врз законитоста, соодветноста и правичноста на управното однесување. Статистиката открива дека Омбудсманот решава приближно 2.000 предмети годишно. Омбудсманот издал препораки за соодветните јавни органи во 187 предмети во 2011 година и 229 во 2010 година, пред сè за молчењето на управата или премногу долги постапки. Приближно една половина од препораките биле реализирани.

Иако Србија предвидува некои решенија слични на APC во ЗОУП од 2016 година, сè уште има простор за развој на соодветни APC во согласност со европските стандарди и трендови.

4.7. Компаративен преглед: Австрија, Словенија, Хрватска

4.7.1. Австрија

Во Австрија, регулирањето на управната постапка е сè уште доминантно традиционално, вклучувајќи прилично еднострано одлучување без систематска примена на APC во општиот закон (AVG), но тоа е развиено во посебните секторски закони, особено во полето на животната средина (повеќе во: Köhler, 2015). Постојат обиди за поддршка на APC во правосудството. Многу внимание се посветува за забелешки и коментари за постапките и за APC во постапките за подготовка и донесување општи управни закони или подзаконски акти. APC како помирување на спротивставени правни интереси е достапно во граѓански постапки, но многу ограничено во управни работи (Dragos and Neamtu, 2014: 390).

Со AVG се регулираат двете главни форми на APC во поширока смисла. Прво, во член 43/5 се предвидува: „Ако две или повеќе страни имаат спротивставени барања, службеното лице, колку што е можно, се обидува да ги порамни тие барања со јавниот интерес и интересот на други страни. Оваа одредба следува по таканареченото помирување во суштинска смисла. Порамнувањето на спорот е допуштено исклучиво меѓу спротивните страни. Второ, по жалба, апелационен орган може да измени решение во согласност со барањето на жалителот (член 66 од AVG).

Постојат специфичности на процената на влијанието на животната средина за кои некои сметаат дека се дел од поединечна унилатерална постапка. Тие се во согласност со Конвенцијата од Архус (1995 г.) и Директивата 2011/92/EУ за оцената на ефектите на одредени јавни и приватни проекти врз животната средина. Покрај тоа, во Законот за процена на влијанието врз животната средина од 2000 година експлицитно се дефинира постапка за посредување меѓу страните, по почнувањето на проектот и потврдена од органите во рамките на законските граници.³⁷ Сепак, управните судови најчесто носат одлука (како во предметите 96/07/0122 од 10.7.1997 година или 99/07/0163 од 27.6.2002 година), дека неуспехот на органите да поддржат спогодбено помирување во предмети кога нема оценка на влијанието врз животната средина, тоа не претставува релевантно прекршување на процедуралните правила. Постојат проблеми во однос на фазите на

37 Дел од сослушувањето на страните и натамошната постапка, член 16: „(1) Органот ги сослушува страните опфаќајќи ги сите применливи управни одредби... (2) Ако во текот на постапката се откријат поголеми судири на интерес меѓу апликантот во проектот и други вклучени или засегнати страни, органот може да ја прекине за постапка за посредување на барање на апликантот во проектот. Резултатите од постапката за посредување може да се проследат и да се разгледаат од страна на органот, во рамките на законските можности, во останатиот дел од постапката за изготвување на согласноста и во решението. Понатамошни договори меѓу апликантот во проектот и вклучените или засегнатите страни може да се документира во управен налог. Апликантот во проектот може да достави барање за продолжување на постапката за согласност во секое време.“ Сепак, не е задолжително да се бара ваква формална постапка и апликантот може да се пријави за продолжување на постапката.

постапката за посредување. Има два: (1) договорот за покренување постапка за посредување, и (2) договорот на крајот на процесот. Исто така, тука е и прашањето за интегрирање на резултатот од посредувањето во управниот акт.

Понатаму, порамнувањето е регулирано со Законот за индустрија (член 357), Законот за управување со отпад (член 45), Законот за води (член 60 и 111), најчесто под режимот на приватно право (Köhler, 2015). Понатаму, таканаречените откажувања од одредени материјални права се сметаат за вонсудско решавање (во согласност со австрискиот општ граѓански законик, член 1380). Австрија исто така донела Законот за посредување во граѓански работи според кој спротивните страни консензуално учествуваат во постапката за посредување договорена од медијатор.

Се очекува поширока употреба на посредувањето и на порамнувањето, особено поради тоа што по реформите од 2014 година страните имаат избор да обжалат управен акт преку жалба или пред суд. И покрај укинувањето на посебните трибунали во рамките на горенаведената реформа, сè уште важна улога има посебниот институт *Volksanwaltschaft* (надвор од управни работи и надвор од судско APC). Овој „одбор на медијатори“ или омбудсман е утврден со Уставот (следејќи го скандинавскиот модел).

4.7.2. Словенија

Словенечкиот ЗОУП не вовел посебни механизми за APC од неговото донесување во 1999 година. Страните не можат да се порамнат со управните органи, а управните органи се обврзани да го штитат јавниот интерес. Сепак, има траги на APC во индиректна смисла, како што е регулирано со:

1. Порамнување меѓу спротивните страни во рамките на постапката (член 137 од ЗОУП; подетално во: Androjna and Kerševan, 2006: 295);
2. Менување на решението по жалбата (член 242 од ЗОУП);³⁸
3. Менување на решението по судско дејство (член 237 од ЗОУП; ЗУС);
4. Прекинато извршување според член 293 од ЗОУП, кога постапката за извршување започнала на предлог на страната што има такво право, но потоа странката се повлекла;
5. Откажување од правото на жалба според ЗОУП (од јануари 2008 година; член

38 Податоците покажуваат дека управна жалба со можни менувања на решението силно го засега брзината на решавањето спорови. Ова влијание е позитивно. На пример, во постапки за собирање данок на приход (приближно 1,3 милиони предмети годишно) во речиси 70% од предметите кога е поднесена жалба даночната управа го менува своето решение – што доведува до решавање на споровите од првостепен орган (Dragos and Neamtu, 2014: 381). Се чини дека во ова поле новиот (односно, изменетиот) управен акт станал редовна институција за решавање спорови. Во други полиња овој сооднос е понизок. Општите управни единици спроведуваат приближно 1 милион постапки годишно, додека приближно 5% од оспорените решенија се менуваат. На овој начин споровите се решаваат со заеднички консензус меѓу првостепениот орган и страните. Статистичката анализа го покажува истиот број (приближно 5%) во други полиња, како на пример правата на социјално осигурување.

224a), бидејќи резултат на тоа е директно финализирање и правосилност на управниот акт (Kovač, 2010: 743–769).

Покрај тоа, постојат форми на медијација и помирување преку специфични секторски закони (во образованието, здравство, животна средина, итн.). Помирувањата се повеќе од материјален отколку процедурален карактер. Освен тоа, ЗУС предвидува дека страните во управен спор може да се помират во секое време пред предметот да влезе во судска постапка (член 57³⁹ во врска со член 45).

Посредувањето, односно медијацијата, се регулира со Законот за посредување во граѓански и трговски работи (Сл. весник бр. 56/08). Согласно овој закон (член 3), посредувањето е процес во кој двете страни, со помош на неутрално трето лице (медијатор) доброволно се обидуваат спогодбено да го решат спорот поврзан со одреден договорен или друг правен однос, но не и во управни работи. Понатаму, постои Закон за алтернативно решавање спорови во судски работи (2009 г.), и повторно се применува само за граѓански односи.

Што се однесува до управните секторски закони, постојат некои посебни форми на посредување. Една таква опција е регулирана со Законот за правата на пациентите (2008 година) каде што посредувањето се дефинира како една од можните постапки за решавање спор меѓу пациентот и здравствените служби пред судска постапка, и се утврдуваат одредени правила за процесот на посредување. Понатаму, Законот за брак и семејни односи (1976 година) им овозможува на центрите за социјални работи да помогнат да се постигне договор за старателство врз децата и поврзани прашања (преговори, посредување), договор за сместување деца во семејства, и користењето на родителското отсуство (порамнување). Законот за заштита на потрошувачите (со измените во 2015 година) дозволува посредување и арбитража кога пазарниот инспекторат покренал постапка во управна рамка, но порамнувањето може да биде потпишано само меѓу потрошувачот и продавачот. Исто така, постојат полу или „меки“ помирувања, како што има во Законот за даночна постапка (2007 година; откажување, одложување и плаќање на данок на рати). Согласно Законот за инспекција (202 г.) инспекторот може да заврши постапка ако одговорната страна веднаш го поправи прекршувањето на законот.

Омбудсманот за човекови права и Комесарот за информации имаат своја улога во APC, на пример во социјалната област и областа на животната средина (Dragos and Neamtu, 2014: 385).

4.7.3. Хрватска

Хрватскиот ЗОУП од 2009 година предвидува управни договори. Исто така, се воведува приговорот како лек во обезбедувањето јавни услуги и други активности на јавната администрација. Управниот договор е регулиран премногу строго (член 150–154). Досега

39 ЗУС, член 57: „Странките во управен спор може да го окончаат со порамнување до донесувањето одлука.“ Меѓутоа, ЗУС (член 22) упатува на Законот за граѓанска постапка.

нема податоци за управни договори. Податоците за приговорите откриваат дека овој лек ретко се применува (во 14 предмети во 2013 и 2014 година). Во контекст на APC, гаранцискиот акт е важна новина (член 103) бидејќи ја зајакнува правната сигурност и ги намалува споровите. Повторно, неговото спроведување зависи од посебни закони (повеќе во: Koprić and Đulabić, 2009; Koprić and Nikšić, 2010; Auby, 2014: 108–122).

Со ЗОУП се регулира порамнувањето, што е ограничено на помирување на приватните интереси меѓу страните (член 57). Исто така, се дозволува менување на управни акти во апелационата фаза од постапката (член 115 et seq.). Понатаму, првостепениот орган го заменува оспорениот управен акт со нов ако со тоа не се меша во правата на трети страни, под услов жалбата да е издржана (член 113). Постојат дополнителни надлежности на второстепените органи чијашто цел е да ја забрзаат постапката.

APC е дозволено во управни спорови, со многу ограничена автономија на тужените јавни правни тела (на пример, предмети на ЕСЧП, Рајак против Хрватска, 28.6.2001 година, Хорват против Хрватска, 26.7.2001). Со Законот за управни спорови од 2010 година се проширува материјата на управните спорови и се осигурува правна заштита во секоја управна постапка (член 3).

Што се однесува до Омбудсманот, ситуацијата во Хрватска е слична со ситуацијата во Словенија. Тој/таа е овластен да ги штити човековите права неформално, преку издавање препораки до јавните правни тела. На Омбудсманот не му се дозволува да постапува како медијатор во управни работи.

4.8. Заклучоци и препораки

Доброто управување се карактеризира, меѓу другото, и со алтернативно или спогодбено решавање на споровите (APC). Методите за APC се наменети за систематско користење во различни односи меѓу јавноправните органи и граѓаните. Се очекува тоа да придонесе кон поефективно и одговорно управување. Со оглед на општественото опкружување и регионалната култура, не изненадува тоа што методите за APC се развиени и поразширени во англосаксонскиот свет и во Јапонија, Кина, итн. Од слични причини, APC е поразвиено во некои правни полиња отколку во други (на пример, граѓански, трговски, трудови и семејни спорови, еколошки прашања, градежништво, урбано планирање, социјална помош, и оданочување). Најистакната форма на APC е посредувањето (медијацијата). Треба да се направи разлика меѓу посредувањето како процедурален пристап и порамнување меѓу странките во постапка како мериторна, материјална одлука (Dragos and Neamtu, 2014).

Во 2001 година, Советот на Европа донесе препорака Рец (2001)9 (Препорака на Советот на Европа),⁴⁰ поттикнувајќи ги земјите-членки да почнат да користат APC во управни

40 Препорака Рец(2001) 9 од Комитетот на министри до земјите-членки за алтернативи на парница меѓу управни органи и приватни страни, донесена на 5 септември 2001 година на 762тата Седница на

работи, дури и до точка на задолжителна постапка за посредување како процедурален услов. Од документите на Советот на Европа може да се заклучи дека алтернативното решавање спорови се промовира во рамките на приватното право со цел да се постигне решение прифатливо за сите страни вклучени во одреден спор. Во јавното право, се чини дека APC е наменето за справување со преоптовареноста со предмети, со цел да се елиминираат заостанати предмети (Препорака на Советот на Европа, точки 4 и 5).

Управните работи пред сè подразбираат утврдување на односите од јавното правото меѓу властите и граѓаните, каде што заштитата на јавниот интерес има предност. Порамнувањето е можно, и според ЗОУП и во посебните управни постапки, доколку оспореното прашање е договор меѓу приватните страни со спротивни интереси, или намалување или укинување на обврска од јавното право со цел да се зголеми ефикасноста на системот на моќ на пошироко ниво, олеснување на економијата и социјалната благосостојба. Иако управната постапка по својата суштина се разликува од граѓанската постапка (Kovač, 2010: 745, итн.), таа е дополнета со можноста за посредување во смисла на процедурално разјаснување, ако не усогласување на интересите – слично на институтите на парница утврдени во ЗОУП, како што се конечност, начело на антагонизам и откажување од правото на жалба.

Речиси сите земји во оваа судија донеле само општ закон за посредување, неприменлив во јавната администрација. Сепак, постојат одредени сектори, регулирани со посебни закони, како што се јавно-приватните партнерства, каде што договорните односи веќе постојат и каде што може да се применува посредување. Некои иницијативи се поразвиени во Австрија, но за една област (односно, заштитата на животната средина). Поради јавниот интерес што преовладува и ограничената автономија на јавноправните органи, земјите го признаваат APC во ЗОУП и управните спорови само меѓу приватни (спротивни) страни.

Ограничувањата се исто така јасни и од Препораката на Советот на Европа (точки 10-12), бидејќи овој документ главно се однесува на управни спорови, а помалку на други постапки поврзани со управни работи. Советот на Европа нагласува дека при користењето APC во односи меѓу управен орган и приватна страна мора да се земе предвид законитоста, односно, споровите може да се решаваат само во рамките на применливото законодавство. Посредувањето, или APC, е само дополнување на управните и судските системи, а не основа или ексклузивна форма на заштита на правата. Ова е основното начело на концепциската интеграција на APC. На земјите во регионот им се советува да вклучат одредба во нивните ЗОУП што би отворила можност за секторски закони што ќе го олеснат APC.

Речиси ниту еден од ЗОУП во регионот не го признава APC и неговите оперативни форми

замениците-министри. Таму се препорачуваат следниве форми:

- (1) Превентивни постапки чијашто цел е да се избегне парница, односно, јавни консултации, преговори;
- (2) Вонсудски постапки, односно, внатрешна управна контрола, помирување, посредување, порамнување, омбудсман;
- (3) Алтернативни судски постапки, односно трибунали во англо-саксонските системи, и арбитражи.

како концепт. Иако се воведуваат некои нови процедурални концепти, чијашто намера е да бидат неформални, партиципативни и ефикасни, земјите сè уште не вовеле посредување и слични опции во нивните ЗОУП. Од друга страна, неколку традиционално развиени институти може да се сметаат за индиректен пристап на АРС. Тие го регулираат порамнувањето меѓу приватни страни. Се воведуваат управни договори и нови, поефикасни лекови, како што се приговор против давателите на јавни услуги. Традиционално, постои порамнување меѓу приватни страни и можности за менување на управен акт преку користење правни лекови и *ex officio* интервенции. Во некои земји, Омбудсманот е признаен како посредник или има потенцијал за оваа функција. Сепак, сите овие функции се прилично ограничени, сосема нови или недоволно развиени. Тие се недоволни во споредба со европските трендови.

За да ги следи европските трендови и принципи, во ЗОУП треба да бидат развиени и АРС и неговите конкретни форми. Холандскиот GALA може да биде како модел за пример, каде што се предвидува процедурално посредување (Dragos and Neamtu, 2014: 113, etc.). На пример, се препорачува ЗОУП да содржи одредба што предвидува: „Пред да донесе одлука за приговорот, управниот орган е должен да се обиде да стапи во контакт со страната што го поднела приговорот за да се истражи можноста за наоѓање спогодбено решение.“ Следниот пример е финскиот ЗОУП од 2003 година, што експлицитно се фокусира на поттикнување добро управување и пристап до правда. Во материјалното право, поголема дискреција треба да им се даде на управните органи и треба да се дозволат конкретни форми на АРС сè додека постои рамнотежа меѓу јавните и приватните интереси.

Неколку земји во регионот овозможиле склучување управни договори во нивните ЗОУП, но законските решенија сè уште се недоволно развиени. Судската заштита во однос на управните договори треба да се чува во рамките на управниот спор, а не да се пренесува во граѓанските судови како што е регулирано во некои земји, бидејќи парницата има други вредности и начела кои не се соодветни за управни односи. Понатаму, се чини дека постојните одредби во однос на посебни закони се премногу скромни. Има простор за дизајнирање неколку правила во ЗОУП како заеднички минимален стандард.

Приговорот како нов правен лек воведен во неколку ЗОУП може да се смета како алатка за АРС во полето на обезбедување јавни услуги.

Земјите треба да размислат и во нивните ЗОУП да дефинираат општо начело и обврска за јавноправните тела да се стремат кон посредување и порамнување. Понатаму, тие треба да развијат посредување, арбитража и други форми на АРС (а) општо во ЗОУП и (б) елаборирани во секторски посебни закони. Иако начелно е неформален, процесот на посредување треба да биде барем минимално регулиран со општ закон – каде што може да се предлага посредување, носење на трошоците, привремено запирање, ексклузивност или паралелност на различни постапки, итн.

Натамошни чекори што се препорачуваат се следниве:

- Во согласност со ЗОУП, да се дозволи замена на решението или негово менување по жалба или друг правен лек поднесен од одредена страна;

- Да се вклучат управни договори во ЗОУП, доколку тие сè уште не се употребуваат;
- Да се воведо приговорот како полу-деволутивен правен лек за решавање конфликти без управен спор;
- Да се зајакнат можностите за APC во рамките на управни спорови;
- Да се потврди улогата на Омбудсманот како посредник меѓу јавната администрација и граѓаните.

Паралелно со овие правно-ориентирани мерки, од исклучителна важност е да се преземе обука на јавните службеници и управни судии со цел подобро да разберат и поттикнат APC во практиката.

На земјите од Западен Балкан им се препорачува да следат некои од клучните европски документи, како што се Резолуцијата на Европскиот парламент од јануари 2013 година за Законот за управна постапка на ЕУ, што сè уште е во процес на изготвување и што треба да се донесе во 2016 година, и Моделот на правила објавени во септември 2014 година од ReNEUAL (Hofmann, Schneider and Ziller, 2014; Dragos and Neamtu, 2014; Auby, 2014), како инспирација за создавање на нивните сопствени закони. Овие извори можат да служат како инспирација особено во однос на концептите за APC.

5. ЗАВРШНИ ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

5.1. Заклучоци и препораки за секоја земја

5.1.1. Албанија

Албанија е единствената земја од Западен Балкан што немала кодификација на управната постапка неколку децении. Во секој случај, Албанија го надмина регулаторниот јаз во полето прилично брзо, следејќи ги моделите на најразвиените земји во регионот и со прифаќање на експлицитната помош на СИГМА, CARDS и Венециската комисија. Така, Албанија го донесе својот прв закон, Законот за управна постапка (ЗУП) во 1999 година. Во овој закон веќе е земена предвид широката дефиниција на опфатот, вклучувајќи ги сите видови поединечни управни акти, обезбедувањето јавни услуги и управните договори. ЗУП од 1999 година имаше неколку системски недостатоци, некои од нив се однесуваа на ефективната правна заштита на странките и поврзаното законодавство за управни спорови. Спроведувањето на ЗУП не може да се оцени емпириски бидејќи нема податоци за неговите ефекти.

Нов (пократок) ЗУП беше донесен во мај 2015 година. Овој закон ќе влезе во сила во 2016 година, една година по неговото објавување. Во новиот ЗУП од 2015 година се воведени неколку новини. Неговите начела се применуваат и за нормативните подзаконски акти. Е-документите имаат исто правно дејство како и класичните документи. Понатамошни позитивни новини се регулирањето на правните лекови, зголемена конзистентност на законските одредби и подобрена положба на странката во односите со јавните органи. На пример, согласно ЗУП од 1999 година, дефиницијата на ништовност на управен акт не беше јасна, и странките можеа да поднесуваат формално или неформално барање за внатрешна проверка, што создаваше конфузија. Во ЗУП од 2015 година се предвидува само управна жалба, и се воведува институтот на приговор за јавни услуги, како лек кога не е издаден управен акт. Постојат дополнителни лекови и интервенции по службена должност: повторување на постапката (таканаречена ревизија), поништување или укинување, менување и аброгација. Органите сè уште имаат премногу можности за

интервенирање во важечки управни акти, но барем во овој закон се лековите се разликуваат според нивното дејство за странките (во нивна корист или на нивен товар).

Што се однесува до горенаведените прашања, главните препораки за Албанија главно се над регулативните мерки:

- Да се посвети посебно внимание на обуката на работно место за јавната администрација за да се рашират основните начела на новиот ЗУП. Фокусот треба да биде врз ставот на државните службеници кон приватни лица со цел да им се овозможи да ги остварат своите права колку што е можно побрзо наместо претерано да се заштитува јавниот интерес преку формализам. Обуката треба да биде централизирана и колку што е можно пошироко спроведена. Содржината и методите треба да се засноваат на практиката - да се покаже како модерната држава и органите го почитуваат *ratio* на ЗУП и неговите начела во конкретни случаи и процедурални прашања наспроти (пост)комунистичкиот пристап.
- Според тоа, треба да следи компаративна анализа на посебните секторски закони со процедурални одредби и нивно усогласување со (начелата на) новиот ЗУП. Според достапните информации, методологијата веќе е изготвена, па анализата би се подготвила на почетокот на 2016 година и посебните закони би биле соодветно изменети.
- Од суштинско значење е да се воспостави веродостојна база на податоци за проверка на спроведувањето на ЗУП и резултатите од управните спорови. Само измените на законодавството што се засноваат врз емпириски податоци можат да доведат до напредок.
- Се препорачува да се спроведат горенаведените активности и да се соберат барем делумни податоци пред новиот ЗУП да влезе во сила за да се поправат евентуалните неусогласености меѓу целите и практиката, односно, да се изменат посебните закони да бидат во согласност со основните вредности и оперативните новини во новиот закон.
- Ефективно управно правосудство во управни судови сè уште треба да се развива, а посебно внимание треба да се посвети на брзите постапки со мериторни одлуки.

Следниве препораки се однесуваат на одредбата за правни лекови во ЗУП:

- Вообичаената патека за заштита на странките во постапката преку поднесување жалба и преку управен спор пред суд треба да се регулира поконзистентно. Но, другите лекови треба да бидат повеќе ограничени. Причините за нивна примена треба да бидат експлицитно објаснети, само позначајни грешки можат да се признаат како основа за поведување постапка со лекови, треба да има пократки рокови и намалена легитимност за официјално постапување.
- Некои лекови или основи врз кои органот може да постапува се чинат премногу широки и би можеле да се ограничат и да презентираат основи за аброгација. Во таа смисла, одредбите за ништовност на акт *ex lege* не се доволно јасни, па се препорачува во таков случај, соодветниот акт да биде експлицитно укинат, на барање на странката.
- Роковите за молчењето на управата треба да се скратат за да се забрзаат

постапките. спротивно на тоа, странката треба да има доволно време да поднесе жалба.

- Да се воведат механизми за ефективно APC (на пример, да се регулира помирувањето и да се зајакне замената на управен акт дури и делумно во примената на правните лекови ако никаков јавен интерес не е загрозен).

5.1.2. Босна и Херцеговина

Поради сложената државна структура на Босна и Херцеговина, во сила се четири закони за општа управна постапка. Иако донесени кон крајот на 1990тите (во ФБиХ) или на почетокот на 2000тите, сите ја следат содржината и структурата на претходниот југословенски ЗОУП. Во практиката, многу институти (особено таканаречените вонредни правни лекови) не се спроведуваат или почитуваат (како што се роковите за издавање управни решенија). И покрај (премногу) големиот број одредби што ја регулираат општата управна постапка, недостасува регулирањето на нови институти како што се управни договори, односите меѓу клиентите и давателите на јавните услуги, итн. Соодветно на тоа, регулирањето на управната постапка е премногу формализирано, детално и не е целосно усогласено со потребите на современата јавна управа, европските стандарди и насоченоста кон граѓаните.

Главната препорака е да се воведат сосема нов и хармонизиран закон(и) за општа управна постапка со следниве карактеристики:

- Јасно укажување (во насловите на новите закони) на општата природа на одредбите регулирани со новите закони;
- Законот (законите) се заснова врз идејата на посилна заштита на правата и правните интереси на граѓаните и други општествени субјекти;
- Напуштање на застарени и погрешно конципирани институти (особено вонредните „правни лекови“) и севкупно поедноставување на управната постапка;
- Регулирање на нови институти (управни договори, услуги од општ интерес, нови видови правни лекови, односно, приговор, управни активности) во согласност со барањата на современите општествени потреби;
- Јасно одговорности на органите вклучени во севкупната управна постапка (на пример, обврска на второстепениот орган да одлучува мериторно) со цел да се спречат долги постапки;
- Оптимален број случаи експлицитно отворени за регулирање со посебни закони со цел да се намали непотребната правна сложеност и збрка;
- Овозможување процедурална ефикасност и употреба на модерна ИКТ во управната постапка;
- Усогласување со европската терминологија и стандарди, како и со судската пракса на Европскиот суд за човекови права.

Имајќи ги предвид горенаведените препораки во врска со регулирањето на општата управна постапка, потребни се понатамошни промени по донесувањето на новиот систем

на управна постапка:

- Да се ревидираат и усогласат посебните процедурални закони со новите ЗОУП, и да се намали бројот на посебни постапки до нивото што го гарантира потребниот обем на транспарентност и предвидливост во управната постапка и одлучувањето;
- Да се усогласи управното правосудство со новите ЗОУП и европските стандарди, особено во однос на правото на судска контрола на управните акти и други решенија донесени од јавноправните органи (дури и во случаи кога се предвидува жалба во управната постапка!) и правото на жалба против судска одлука донесена во првостепена постапка;
- Да се разгледа можноста на институционална реорганизација на управниот судски систем, односно воспоставување посебни управни судови;
- Да се организира и спроведе обука на работното место за сите државни службеници вклучени во управни постапки;
- Да се изготви и спроведе широка јавна кампања за подигнување на свеста на граѓаните за нивните права и должности во односите со јавните органи предвидени во новите ЗОУП;
- Да се спроведе ефикасно следење на спроведувањето на ЗОУП врз основа на претходно изготвена методологија за следење и веродостојни бази на податоци за спроведените управни постапки.

5.1.3. Косово*

Косово* покажува добри изгледи за донесување нов, модерен Закон за општа управна постапка набрзо. Законот е изготвен од експертите на ОЕЦД-Сигма, вклучувајќи експерти од Западен Балкан, со што се гарантира дека новиот закон е во согласност со европските стандарди и добро упатен во посебните околности и потреби на земјата.

Сепак, треба да се забележи дека главните предизвици за новиот закон и понатаму ќе бидат спроведувањето на законот и градењето управни капацитети што ќе ја поддржат вистинската имплементација на новите институти.

Главните препораки за периодот по донесувањето на новиот закон се следниве:

- Усогласување со посебни закони. Потребно е да се ревидираат и усогласат посебните управни постапки со новиот закон за краток период. Тоа ќе создаде околности каде што новиот закон ќе остане навистина општ закон што може да се применува во разни управни полиња.
- Програми за обука на работно место. За квалитетно спроведување на новиот закон суштинско е да се изготват и реализираат висококвалитетни програми за обука на работно место. Ваквата масивна обука на работното место ќе служи како алатка за зајакнување на управните капацитети на сите владини нивоа (централна власт, локална самоуправа, јавни институции и агенции, итн.). Апсолутно е неопходно да се обучат разни нивоа на државни службеници коишто ќе бидат главните двигатели во спроведувањето на новите институти и образложение за

новиот закон.

- Развој и широка дистрибуција на алатки за обука и спроведување. Изработката на разни коментари и друг пишан материјал за обука за едукативни цели е тесно поврзана со претходната препорака. Овие алатки за обука треба да се користат за официјалните програми за обука, како и за неформална обука на државните службеници што ќе го спроведуваат новиот закон.
- Изготвување соодветно академско образование. Силно се препорачува да се изготват и усвојат наставни програми на универзитетите каде што се предава управно право со цел да се одразат новите трендови во регулирањето на управната постапка. Ова е особено важно за некои нови правни институти како што се управно поедноставување, интегрирани управни услуги (*едношалтерски систем*), управен договор, нов систем на правни лекови, употреба на модерни технологии во управна постапка, итн.
- Кампања за подигнување на свеста на граѓаните. Неопходно е да се подигне свеста на граѓаните за новиот закон и за придобивките што законот ги носи за граѓаните. Спроведувањето на многу нови институти зависи, меѓу другото, и од познавањето и користењето на овие новини од страна на граѓаните. Оваа препорака може да се развие и реализира во соработка со НВОи и други невладини чинители. Локалните и националните медиуми би можеле да играат значајна улога во овој процес.
- Усогласување на системот на управно правосудство. За правилно спроведување на новиот закон, системот на управно правосудство служи како природно продолжение на управната постапка. Имајќи ја предвид проширената правна заштита на граѓаните и други субјекти (услуги од општ интерес, управни договори и управни активности), неопходно е да се овозможи правна заштита на странките и нивните интереси пред надлежен и ефикасен управен суд. Во спротивно, постои вистинска опасност дека новиот закон нема да ги даде посакуваните позитивни ефекти.

5.1.4. Македонија

Првиот македонски Закон за општа управна постапка беше донесен во 2005 година и изменет во 2008 и 2011 година. Општо земено, беше премногу детален и содржеше повеќе од 300 членови. Научените лекции од овој закон заедно со модернизираниот систем на управно правосудство доведе до изготвување на сосема нов закон во 2013 година, со експертска поддршка на ОЕЦД-Сигма. Експертскиот тим на ОЕЦД-Сигма се состоеше од домашни експерти и меѓународни експерти од Западен Балкан и од Европската унија. Предлогот конечно беше донесен во 2015 година, по темелна подготовка и јавни, политички и експертски дебати. Неговото спроведување ќе започне во 2016 година, по една година од *vacatio legis*. Законот ја следи шемата за модернизација што веќе е применета во Хрватска, Црна Гора и некои други земји. Усвојувањето нови институти, како што се приговорот и управниот договор, и општиот вовед на европските стандарди суштински ја проширува правната заштита на граѓаните. Регулирањето на е-комуникацијата, воведувањето јасни рокови за одлучување во управни работи и јасни обврски на органите што постапуваат во управни постапки, како и поедноставувањето и

напуштањето на застарените институти (особено одредени видови вонредни „правни лекови“) треба да ја забрзаат постапката и да ја направат поефикасна. Меѓутоа, институциите воспоставени во 2011 година со цел да се осигури правото на жалба во управна постапка и управен спор (Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и Вишиот управен суд) ниту се целосно функционални ниту ефективни, а второстепената постапка останува премногу долга и по донесувањето на новиот ЗОУП.

Главните препораки се следниве:

- Да се ревидираат и усогласат посебните закони со новиот закон што е можно побрзо;
- Да се изготват и спроведат масивни едукативни активности со цел да се зајакнат управните капацитети на сите владини нивоа, како и да се подигне свеста на јавната администрација за правата на странките;
- Да се организира и спроведе јавна кампања за подигнување на свеста на граѓаните;
- Да се олесни постапката за склучување управни договори, односно да се овозможи нивната употреба во случаи што не се предвидени со посебни закони;
- Да се поедностави и забрза управната постапка преку користење на можностите на електронската комуникација;
- Да се осигури навремена и ефикасна правна заштита на странките во второстепената управна постапка;
- Да се приспособи системот на управно правосудство, имајќи ја предвид проширената правна заштита на граѓаните и други субјекти (услуги од општ интерес, управни договори и управни активности);
- Да се осигури поголема ефикасност во извршувањето на одлуките на управните судови;
- Да се спроведе ефикасно следење на спроведувањето на ЗОУП врз основа на претходно изготвена методологија за следење и веродостојна база на податоци за спроведените управни постапки, поднесени правни лекови и резултатите од управните спорови.

5.1.5. Црна Гора

Црна Гора инвестираше значајна количина време и енергија во изготвувањето на нејзиниот нов, модерен закон за општа управна постапка. Тие ангажираа плодна комбинација на меѓународна експертска помош обезбедена од ОЕЦД-Сигма и домашна експертиза. Црна Гора инсистираше да има меѓународни експерти запознаени не само со европското *acquis communautaire*, европските стандарди и паралелната ситуација со регулирањето на општата управна постапка, туку и со стариот југословенски закон и претходните обиди за модернизација во другите земји од Западен Балкан. Во конечната фаза, предлогот на законот беше изготвен од домашна експертска група и само еден експерт на ОЕЦД-Сигма од регионот на Западен Балкан. Понатаму, Министерството за

внатрешни работи инсистираше на јавни презентации, дискусии со академскиот свет и домашната експертска заедница, експертски презентации пред парламентот и други заинтересирани државни органи, други јавни органи и општините. Црна Гора прави одлучни напори за изготвување и спроведување на новиот закон, што е одложен до 1 јули 2016 година. Сето тоа може да се види како добар пример за изготвувањето на модерен закон за општа управна постапка.

Главните препораки се следниве:

- Треба да се изготват и донесат што е можно побрзо нацрт-закон за управни спорови и нацрт-закон за управна инспекција. Се советува тие да влезат во сила на 1 јули 2016 година, односно на истиот ден како и новиот Закон за општа управна постапка.
- Целосното усогласување на посебните постапки со новиот Закон за управна постапка треба да се постигне до 1 јануари 2016 година. Треба да се обучат државните службеници што ќе ги изготвуваат потребните законски измени на посебните закони. Однапред треба да се дизајнира нов систем на координација меѓу Министерството за внатрешни работи и сите други министерства што ќе бидат вклучени во процесот на усогласување.
- Треба да се организира обука на работното место за широк круг државни службеници во јавната управа, вклучувајќи ги оние во државната администрација, локални власти, агенции, јавни институции и други субјекти што имаат јавни надлежности.
- Да се разгледа олеснувањето на постапката за склучување управни договори, односно да се овозможи нивната употреба во случаи што не се предвидени со посебни закони.

5.1.6. Србија

Процесот на реформа и модернизација на ЗОУП во Србија траеше подолго отколку во другите земји од ЗБ. Тоа пред сè се должи на менувањето на основниот став кон реформата. По првиот предлог-закон под покровителство на СИГМА, поддржан од ЕУ, имаше неколку нови нацрти со што се забави целиот процес, враќајќи се наназад. Крајниот резултат беше тоа што српското Народно собрание (парламентот) го донесе новиот закон на 29 февруари 2016 година.

Сегашниот закон е поприлично долг и детален во споредба со другите закони за општа управна постапка во регионот, и покрај фактот дека со него се регулираат, помалку или повеќе истите правни институти како и другите закони за ОУП во регионот.

Законот ја следи структурата и духот на претходниот српски ЗОУП што произлегол од поранешниот југословенски ЗОУП. Сепак, конечно се вклопија одредено важни новини и има умерен потенцијал за модернизација. Останува нејасно дали овој ЗОУП може да служи како алатка за модернизација на јавната администрација, особено кога станува збор за спроведувањето на новите институти. Тоа е предодредено пред сè со законската регулатива што не овозможува спроведување на нови институти, особено управни

договори.

Главните препораки се следниве:

- Подобро регулирање на новите институти во иднина. Тие треба подобро да се регулираат врз основа на искуството на други земји (на пример, Хрватска) што не ги регулирале овие институти на задоволителен начин, што е една од главните причини за нивно несоодветно спроведување. Треба да се направи ревизија имајќи го предвид развојот на регулативата за ОУП на ниво на институциите на ЕУ во последниве години што треба да послужи како добар модел. Исто така, треба да се земе предвид доброто искуство на други земји во регионот (на пример, Црна Гора).
- Градење капацитети. Капацитетите на централната државна управа, како и локалната власт и системот на управно правосудство треба да се зајакнат за да ги спроведат новите концепти на управната постапка. Треба да се испечатат брошури каде што се објаснуваат главните новини и тие да се дистрибуираат меѓу државните службеници, граѓаните и претприемачите кои се во секојдневен контакт со органите на јавната управа.
- Систем за обука. Треба да постои систем за сеопфатна обука на државните службеници на сите нивоа на власт за разбирање и спроведување на новиот закон, за да се промени постојната управна култура во услуги ориентирани кон граѓаните.
- Ревидирање на посебните закони. Посебните закони што содржат процедурални норми треба да се проценат и ревидираат со цел да се отстрани преклопувањето и да се отстранат непотребните процедурални норми.
- Да се овозможи спроведување на нови институти. Да се осигури дека новите институти на ЗОУП чиешто спроведување зависи од регулирањето со посебни закони навистина се спроведуваат навремено. Овој процес треба да биде тесно поврзан со претходната препорака.

5.2. Вкупни заклучоци и препораки

5.2.1. Сложени цели на реформите на управната постапка

Има барем трикратна цел на управната постапка. Прво, управната постапка влијае врз остварувањето на човековите права и го утврдува нивото на правна заштита на правата на граѓаните. Второ, тие можат да придонесат за остварувањето на одредени пошироки општествени вредности, како што се владеењето на правото, законитост, спречување на корупцијата, подигнување на нивото на транспарентност во јавната администрација, итн. И трето, управните постапки се суштински дел од управната технологија во голема мера одговорна за (не)ефикасноста на јавната администрација – премногу сложени, премногу детални и несоодветно законско регулирање на управните постапки што ги имитира

формалните и сложените судски постапки - што може значително да додаде кон неефикасноста на јавната администрација, иритирачки формализам и „бирокупатизација“. Поради тоа, главните цели на реформата на ЗОУП во регионот се следниве:

- а) Зајакнување на правната позиција на граѓаните, правните лица и претприемачите во согласност со европските правни стандарди и националното уставно право;
- б) Поедноставување и забрзување на управната постапка;
- в) Зајакнување на управните капацитети за ефективно спроведување на домашното законодавство и европското *acquis communautaire*;
- г) Намалување на сложеноста на стариот ЗОУП, со цел неговото спроведување да биде поефикасно и попрецизно.

5.2.2. Постојаната задача за модернизација на управната постапка

Модернизацијата на општата управна постапка, преку изготвување и донесување нови закони за општа управна постапка, е заедничка активност во регионот. Исто така, тоа е активност што не престанува. Некои земји донеле нови закони за општа управна постапка кон крајот на 1990тите (СР Југославија во 1997 година, Федерацијата Босна и Херцеговина во 1998 година, Албанија во 1999 година). По нив следуваа Босна и Херцеговина (на државно ниво) и Република Српска (2002 г.), Црна Гора (2003 г.) и Македонија (2005 г.). Косово* го донесе законот за општа управна постапка во 2007 година, по што следеше Хрватска, што го донесе својот нов, модернизиран Закон за општа управна постапка во 2009 година. Потоа, нови закони за управна постапка беа донесени во Црна Гора (2014 г.), Албанија (2015 г.), Македонија (2015 г.) и Србија (2016 г.). Нов закон се изготвува во Косово*, и има некои најави за реформа на управната постапка во Босна и Херцеговина.

5.2.3. Европеизацијата како главен активатор на реформите

Европеизацијата на јавната администрација и особено европеизацијата на системот на правна заштита на граѓаните се најважните мотиви за длабоки промени на ЗОУП во Западен Балкан. Европеизацијата на управната постапка е поттикната од стандардите на Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи, и се заснова врз правото на добра администрација од Повелбата за основни права на Европската унија. Секако, многу други европски правни документи служат како извор на инспирација за домашните законски и институционални промени. Европските стандарди, како и судската пракса на европските судови исто така играат значајна улога.

Европските граѓани и претприемачи, вклучувајќи ги и оние од земјите-пристапнички, очекуваат исто или слично ниво и квалитет на јавните услуги секаде во Европа. Тоа е

значајно за квалитетот на животот и неопходно за нормални деловни активности. Европскиот административен простор што се појавува е предуслов за реализирање на четирите европски слободи. Во ваква рамка, земјите од Западен Балкан се обидуваат да се усогласат со европското *acquis communautaire* и други европски стандарди. ЗОУП, како една од главните правни алатки за поттикнување промени во управната технологија и реформи на јавната администрација е во процес на реконструкција во речиси сите земји во регионот. Проширувањето на правната заштита во согласност со европските конвенции и регулативи, судската пракса на европските судови и изготвувањето меки закони под влијание на разни европски чинители е една од насоките за менување на ЗОУП во регионот. Друга насока е намалување на формалностите, овозможување и развој на решенија за е-влада, намалување на административниот товар и стремеж кон максимална административна ефикасност во општата рамка на владеењето на правото. Многу од новите предлог –закони за ОУП во регионот се изготвени со поддршка на ОЕЦД-Сигма, во рамките на политиката на условеност на ЕУ.

Управната постапка е само еден од елементите во целиот систем на заштита на правата на граѓаните. Управната правда е само уште еден важен елемент. Управните постапки и управната правда треба да бидат темелно координирани и меѓусебно поврзани со цел да се осигури квалитетна правна заштита. Домашните управни решенија се под надзор на европските судови, пред сè на Европскиот суд за човекови права. Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи на Советот на Европа со дополнителните протоколи и судската пракса на ЕСЧП служат како камен-темелник за градење нов, модернизирани систем на правна заштита. Имајќи ги предвид неодамнешните збиднувања во правото на добро управување, вклучувајќи ги влегувањето во сила на Повелбата за основни права на Европската унија и изготвувањето на европскиот закон за управна постапка (Резолуција 2012/2024-INL на Европскиот парламент), заедно со Европскиот кодекс за добро управно работење донесен во 2001 година од страна на Европскиот парламент, сите земји во регионот треба да вложат сериозни напори за да ги стекнат европските правни стандарди во развој и да го следат административниот и правниот развој во ЕУ и нејзините земји-членки.

5.2.4. Потребa за модернизација

Законот за управна постапка треба да се модернизира за да биде во чекор со промените во општеството и новите очекувања на граѓаните, претпријатијата, инвеститорите, меѓународните чинители и други субјекти. Обременетата, детална, казуистичка и формалистичка регулатива на општата управна постапка го нема истото влијание како и модерната регулатива фокусирана на широки начела и најважните области од заштитата на правата на граѓаните. Додека првата може да предизвика бирократски и нетранспарентни ситуации во јавниот сектор, втората може да ги интегрира постапките и

управната контрола со влијанието на управната постапка. Управните постапки треба да се модернизираат за да ги дадат посакуваните резултати.

5.2.5. Предуслови за успешно спроведување

Постојат предуслови за успешно спроведување на новите закони за општа управна постапка што треба да бидат земени предвид во современите општества:

- а) Споделување информации и силни односи со јавноста;
- б) Соодветна и интензивна обука на сите државни службеници;
- в) Промени во образованието за управно право;
- г) Судско прифаќање на новата филозофија за управна постапка (духот, не само текстот на новите закони);
- д) Силни и постојани политички барања за управно поедноставување и побрзи постапки.

5.2.6. Пречки

- а) Релативно ниско ниво на образованието за управна постапка;
- б) Јавноста генерално не е запознаена со новиот закон;
- в) Отпор и неволност на вишите државни службеници да го спроведуваат текстот и духот на новите закони (да предложат, на пример, намалување на бројот на посебни постапки или воспоставување едношалтерски систем, итн.);
- г) Политичка негрижа во однос на новите закони за општа управна постапка;
- д) Бирократска административна култура.

5.2.7. Краток компаративен преглед

Законите за посебни постапки се значајни во целиот регион. Законите за општа управна постапка се супсидијарни закони што се применуваат во ситуации кога не постојат посебни правила за управна постапка. Посебните постапки се важни од два аспекти. Прво, тие често ги регулираат постапките различно од ЗОУП и тие создава еден вид „процесен хаос“ што го намалува начелото на владеење на правото и на добро управување. Второ, спроведувањето на новите институти регулирани со ЗОУП зависи од донесувањето на посебните закони со кои тие постапки се регулираат подетално. По правило, со овие посебни закони ретко се регулираат нови институти и поради тоа таквите институти не се применуваат. Најверојатно најдобар пример на вакво однесување е регулирањето на управен договор, чиешто спроведување зависи од експлицитната дозвола на посебната регулатива.

Иако повеќето земји во регионот регулирале неколку нови институти во нивните ЗОУП, тоа регулирање е сведено на само неколку членови за секој нов институт. Би помислиле дека новите институти, како што се управниот договор, едношалтерскиот систем, електронската комуникација, би биле регулирани подетално, додека „старите“ добро познати институти што станале дел од институционалното наследство би заслужиле полесно регулирање. Овој пристап најверојатно ќе го поткопа реформскиот потенцијал на овие нови правни институти во иднина.

Административните капацитети за ефективно спроведување на новите ЗОУП останува предизвик во повеќето земји од регионот. Додека во новопризнаените земји (на пример, Косово*) административните капацитети треба да се градат практично од почеток, во другите земји што наследиле силна традиција од поранешната југословенска управна постапка, треба да се развиваат капацитетите за промени во менталитетот.

5.2.8. Научени лекции

- a) Не е лесно да се промени закон, но вистинскиот предизвик е да се смени менталитетот на администрацијата, инертноста, и бирократскиот отпор во текот на фазата на спроведување.
- b) Имајќи го предвид тоа, треба да се направат обиди за креирање закон што може да се спроведе, а тоа не е ниту закон полн со добри желби, ниту пак закон без никакви желби.
- v) Стариот југословенски закон, како и неговите деривати во регионот на Западен Балкан биле добри закони, но не се соодветни за денешниот свет. Новите предизвици треба да бидат земени предвид при подготовката и изготвувањето на новите, поевропски и модернизирани ЗОУП.
- г) Само силна и постојана политичка поддршка и внимание може да доведат до успешни реформи на управното право и јавната администрација.
- д) Надлежниот јавен орган (министерство) треба да вложуваат постојани напори во сите фази од новото законодавство, од подготовката, преку нацрт-верзиите, до фазата на спроведување. Никој и ништо не може да го замени овој орган, неговиот ентузијазам и посветеност.
- ф) Академскиот свет има значајна улога во промовирањето нови идеи и новиот систем на правила за управна постапка – вистинскиот почеток на кариерата на младите државни службеници се случува на универзитетите; универзитетските професори би можеле да бидат вистински промотори на модернизацијата на администрацијата. Добрата и интензивна соработка со универзитетите не треба да се занемари.

РЕФЕРЕНТНА ЛИТЕРАТУРА

- Androjna, Vilko, Erik Kerševan (2006). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor* (Управно процесно право: управна постапка и управен спор). Ljubljana: GV Založba.
- Adamovich, Ludwig K., Bernd-Christian Funk (1987). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien, New York: Springer.
- Apelblat, Mose (2011). Reflections on Reforms of Administrative Procedures in Western Balkans. Документ презентирани на Годишната конференција на РеСПА *Модернизирање на управната постапка, исполнување на стандардите на ЕУ*, Даниловград, Црна Гора, 12–13 април 2011 година.
- Auby, Jean-Bernard (ed.) (2014). *Codification of Administrative Procedure*. Bruxelles: Bruylant.
- Çani, Eralda (2012). *Administrative Law in Albania*. Достапно на https://www.academia.edu/3666156/Administrative_Law_Features_in_Albania_Publication_in_Quader_ni_Giuridici_Universita_di_Trieste_2012
- Çani, Eralda (2014). Administrative Silence: Omission of Public Administration to React as an Administrative Decision-Taking. *Juridical Studies*, 4: 151–173.
- Cucić, Vuk (2011). Administrative Appeal in Serbian Law. *Transylvanian Review of Administrative Science* 32: 50–73.
- Dragos, Dacian Cosmos, Bogdana Neamtu (eds.) (2014). *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Heidelberg, New York: Springer, London: Dordrecht.
- Harlow, Carol, Rawlings, Richard (1997). *Law and Administration*. London, Edinburgh, Dublin: Butterworths.
- Hofmann, Herwig C. H., Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller (eds.) (2014). *The ReNEUAL Model Rules*. Достапно на www.reneual.eu
- Köhler, Martin (2015). Mediation in Environmental Impact Procedures in Austria. Presentation at *TAIEX Workshop*, Ankara, 29–30 September 2015. Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/dyn/taieux-events/library/detail_en.jsp?EventID=57051
- Koprić, Ivan (2011). Administrative Technology and General Administrative Procedure: Challenges and Changes in South-Eastern Europe. *Croatian and Comparative Public Administration / Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(2): 435–454.
- Koprić, Ivan (2010). *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku* (Вовед во новиот Закон за општа управна постапка). Zagreb: Udruga općina Republike Hrvatske.
- Koprić, Ivan (ed.) (2009). *Novi Zakon o općem upravnom postupku – praktična pitanja i problemi primjene* (Нов Закон за општа управна постапка – практични прашања и проблеми со спроведувањето). Zagreb: Institut za javnu upravu and Narodne novine.

- Koprić, Ivan (2006). Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia. Достапно на <http://www.sigmaweb.org>.
- Koprić, Ivan, Saša Nikšić (2010) Upravni ugovori – područje primjene i primjena prava. Во: Jakša Barbić, Miljenko Giunio (eds.) Zbornik 48. susreta pravника. Opatija: Hrvatski savez udruga pravника u gospodarstvu.
- In a demo version, MT is only available for two segments per session. (2009). *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj* (Модернизација на општата управна постапка и јавната управа во Хрватска). Zagreb: Institut za javnu upravu and Društveno veleučilište.
- Kovač, Polonca (2010). Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia. *Hrvatska javna uprava* 10(3): 743–769.
- Kovač, Polonca (2013). Effective Adjudication through Administrative Appeals in Slovenia. *Utrecht Law Review* 9(3): 39–50.
- Krbek, Ivo (2003). Upravni akt i njegova pogrešnost (Управниот акт и неговите грешки). Во: Dragan Medvedović (eds.) *Hrestomatija upravnog prava* (Хрестоматија на управното право). Zagreb: Društveno veleučilište and Pravni fakultet.
- Kulenović, Zlatko. *Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova*. Centar za javno pravo / Центар за јавно право. Достапно на <http://www.fcjp.ba/index.php/19-uncategorised/159-blank-37792983>
- Lilić, Stevan (2010). *Upravno pravo. Upravno procesno pravo*. Четврто издание.. Beograd: Pravni fakultet.
- Meça, Monika (2014). The Evolution of Administrative Law in Albania and the Impact of the Decisions of the European Court of Justice in the Albanian Legal Reforms in Administrative Justice. *Judicial Tribune* 4(2): 182–194. Достапно на <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An4v2/15.%20Meca%20Monika.pdf>
- Medvedović, Dragan (2003). Legally Regulated Procedures – A Prerequisite of Modern Administration. Во: Ivan Koprić (ed.) *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung, pp. 413–427.
- Observatory (2007). *Administrative Justice in Europe*. Paris: Presses Universitaires de France.
- OECD (1997). Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, *SIGMA Papers*, No. 17, OECD Publishing, Paris. Достапно на <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6198lvkf-en>
- OECD (1999). European Principles for Public Administration, *SIGMA Papers*, No. 27, OECD Publishing, Paris. Достапно на <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>
- Ortega, Luis (2010). A Comparison with the Spanish Regulation of Administrative Procedures. *Italian Journal of Public Law* 2(2): 296–310.
- OSCE (2007). Report on the Administrative Justice System in Kosovo. OSCE: UNMIK.
- Павловска-Данева, Ана, Ивана Шумановска-Спасовска, Елена Давитковска, Драган Гоцевски (2014). Стандардизирање на управната постапка, Случајот на Република Македонија во контекст на европската интеграција. *Iustinianus Primus Law Review* 5(2): 2–19.
- Пеливанова, Наташа, Мирјана Ристовска (2014). Организирање на управно-правната заштита на граѓаните на Република Македонија. *SEE Law Journal* 1 (1): 65–72. Достапно на http://www.seelawschool.org/pdf/4_Organization_of_Administrative_legal_Protection_of_the_Citizens_

of_Republic_of_Macedonia.pdf

Russell-Einhorn, Malcom, Jacek Chlebny (2006). *Assessment of the Administrative Justice System in Macedonia*. The World Bank Legal and Judicial Enforcement Project, www.legislationline.org/documents/id/16477

SIGMA (2012). *Good Administration through a Better System of Administrative Procedures*. Достапно на www.sigmaweb.org

SIGMA (2014). *Public Administration Reform Assessment of Kosovo*. www.sigmaweb.org

Winkler, Ronald (2007). Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments. *Hrvatska javna uprava* 7(3): 887–911.

Woehrling, Jean-Marie (2006). Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model. *Hrvatska javna uprava* 6(1): 35–56.

Правни извори

Спогодба меѓу Европската економска заедница и Република Албанија, за трговија и трговска и економска соработка, 1992 година, (Достапно на <http://ec.europa.eu/world/agreements/downloadFile.do?fullText=yes&treatyTransId=570>)

Повелба за основните права на Европската унија, 2000/С 364/01 (Достапно на http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)

Конвенција за пристапот до информации, јавното учество во процесот за одлучување и пристапот до правдата за прашањата поврзани со животната средина (достапно на <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>)

Заклучоци на Советот од 24 јуни 2014 година за Албанија (Достапно на <http://www.gr2014.eu/sites/default/files/Council%20conclusions%20on%20Albania.pdf>)

Директива 2011/92/EU на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 година за процена на ефектите на одредени јавни и приватни проекти за животната средина (Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0092&from=HR>)

Директивата 2003/4/EЗ на Европскиот парламент и на Советот од 28 јануари 2003 година за јавниот пристап кон информации за животната средина и за укинување на Директивата на Советот 90/313/ЕЕЗ (Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0004>)

Директива 2006/123/ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2006 година за услуги на внатрешниот пазар (Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32006L0123>)

Европски кодекс за добро управно однесување (Достапно на http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_en.pdf)

Извештај на Европската комисија за напредокот на Албанија 2012 година (Достапно на http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-763_en.htm?locale=eng)

Европска конвенција за човекови права и основни слободи, 1950 година (Достапно на

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

Резолуција на Европскиот парламент од 15 јануари 2013 година со Препораки на Комисијата за закон за управна постапка на Европската унија (Достапно на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>)

Препорака Рес (2001) 9 на Комитетот на министри до земјите-членки за алтернативите на парница меѓу управните органи и приватни странки, од 5 септември 2001 година (Достапно на https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59)

Резолуција на Европскиот парламент 2012/2024-INL (Достапно на <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0369&language=EN>)

Договор за стабилизација и асоцијација меѓу Европските заедници и нивните земји-членки, од една страна, и Република Албанија, од друга страна (2006), (Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/albania/st08164.06_en.pdf)

Договор за стабилизација и асоцијација меѓу Европските заедници и нивните земји-членки, од една страна, и поранешна југословенска Република Македонија, од друга страна (2001), (Достапно на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/saa03_01_en.pdf)

Договорот од Лисабон за изменување на Договорот за Европската унија и Договорот за формирањето на Европската заедница, Сл. весник С 306, 17 декември 2007 година (Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>)

Договор за функционирањето на Европската унија, Сл. весник С 326, 26 октомври 2012 година (Достапно на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>)

Југословенски закон за општа управна постапка

Албанија

Vajrami v. Albania App. no. 35853/04, 12 December 2006 (Достапно на http://www.internationalresourcecentre.org/en_X2/Vajrami_v._Albania__12_December_2006.pdf)

Граѓански законик, бр. 7850/2014 (Достапно на <http://landwise.resourceequity.org/record/1057>)

Закон за управна постапка, Службен весник бр. 44/2015 (Достапно на <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16464>)

Устав на Република Албанија, бр. 9904/2008 (Достапно на http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=224105)

Dauti v. Albania App. no. 19206/05, 3 мај 2009 година (Достапно на <http://caselaw.echr.globe24h.com/0/0/albania/2009/02/03/case-of-dauti-v-albania-91103-19206-05.shtml>)

Driza v. Albania no. 33771/02, 12 октомври 2007 година (Достапно на <https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjpwPLfrlzMAhUnQJoKHdA4BrwQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconv>)

ersion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-83245%26filename%3D001-83245.pdf%26TID%3Dthkbhnilzk&usg=AFQjCNHb1rNjmbKg6Nze0iiM-Wa4RGWoiw&sig2=QZKSWoAwYULjIU8E8e6aDA&bvm=bv.119408272,d.bGs)

Закон за етика во јавната администрација, бр. 2131/2003 (Достапно на http://www.hidaa.gov.al/english/laws/l_9131.htm)

Закон за организацијата и работењето на управните судови и одлучувањето во управни спорови, Службен весник, бр. 49/2012 (Достапно на <http://www.legislationline.org/topics/country/47/topic/83>)

Закон за државни службеници, Службен весник бр. 152/2013 (Достапно на <http://www.legislationline.org/topics/country/47/topic/83>)

Закон за организацијата и работењето на државната управа, Службен весник бр. 90/2012 (Достапно на 1010278 – ohchr; ap.ohchr.org/documents/E/HRC/.../A_HRC_27_NI_6.doc)

Закон за правото на информации, Службен весник бр. 119/2014 (Достапно на <http://www.institutemedia.org/Documents/PDF/Approved%20law%20on%20the%20right%20to%20information.pdf>)

Закон за заштита на личните податоци, бр. 9887/2008 (Достапно на http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/National%20laws/ALBANIA_DPLaw2008.pdf)

Qufaj & Co v. Albania App. no. 54268/00, 2 октомври 2003 година (Достапно на <https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi sqOCnrizMAhWLBZoKHWt5D6wQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-23443%26filename%3D001-23443.pdf%26TID%3Dihgdqbxnfi&usg=AFQjCNF9Tusuf-reHsC9WpN3WuoLfvG3gA&sig2=kF8MTcM6nODOsDs2BB1aPw&bvm=bv.119408272,d.bGs>)

Австрија

Закон за медијација во граѓански работи, Службен весник бр. 29/2003 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002753>)

Закон за управно извршување, Службен весник бр. 33/2013 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Erw&Titel=&Quelle=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=administrative+execution&Position=1>)

Австриски општ кодекс за граѓанско право, Службен весник бр. 87/2015 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001622>)

Случај 96/07/0122, 10 јули 1997 година (Достапно на <https://rdb.manz.at/document/rdb.tso.CEzfvb199800607>)

Случај 99/07/0163, 27 јуни 2002 година (Достапно на https://rdb.manz.at/document/ris.vwghr.JWR_1999070163_20020627X02)

Закон за државни службеници, Службен весник бр. 164/2015 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>)

Закон за уставен суд, Службен весник бр.15/2016 (Достапно на

- <https://www.ris.bka.gv.at/Ergebnis.wxe?Abfrage=Erw&Titel=&Quelle=&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=Proceedings+of+Administrative+Courts+Act&Position=1>)
- Устав на Република Австрија, Службен весник бр. 102/2014 (Достапно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf)
- Egger v. Austria бр. 74159/01, 9 октомври 2003 година (Достапно на http://www.menschenrechte.ac.at/orig/03_6/Egger.pdf)
- Федерален закон за доставување официјални документи, Службен весник бр. 33/2013 (Достапно на https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erw&Dokumentnummer=ERV_1982_200)
- Федерален закон за министерства, Службен весник бр. 76/1986 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000873>)
- Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 51/1991 (Достапно на <http://www.legislationline.org/topics/country/44/topic/83>)
- Закон за индустрија, Службен весник бр. 71/2013 (достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008329>)
- Neumeister v. Austria App. no. 1936/63, 27 јуни 1968 година (Достапно на http://seafarersrights.org/wp/wp-content/uploads/2014/11/EUROPE_CASE_NEUMEISTER-V-AUSTRIA-EHCR_1936_ENG.pdf)
- Закон за постапувањето на управните судови, Службен весник бр. 82/2015 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008255>)
- Seidl et al. v. Austria App. no. 45322/08, 19 декември 2013 година (Достапно на <https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjrvvqrozMAhVkJpoKHS3xC00QFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-139173%26filename%3D001139173.pdf&usq=AFQjCNFHusCtth40rP0Vm1JNU0YQaIMi7w&sig2=ybULdiL54BJW0Gs1nFP5lw>)
- Ringeisen v. Austria App. no. 2614/65, 16 јули 1971 година (Достапно на https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjZndOxr4zMAhWBa5oKHR-OAaMQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-57565%26filename%3D001-57565.pdf&usq=AFQjCNElv96qms2iJzGVgjsrLvWYWXVokA&sig2=RgjBIXvqqDQ4fn50Jp_MJA)
- Закон за управување со отпад, Службен весник бр. 163/2015 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002086>)
- Закон за води, Службен весник бр. 54/2014 (Достапно на <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010290>)
- Zumtobel v. Austria 12235/86, 21 септември 1993 година (Достапно на https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiqi-fwr4zMAhUFApoKHSN5A78QFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-12235%26filename%3D00112235.pdf&usq=AFQjCNElv96qms2iJzGVgjsrLvWYWXVokA&sig2=RgjBIXvqqDQ4fn50Jp_MJA)

ion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-45519%26filename%3D001-45519.pdf%26TID%3Dihgdqbxnfi&usg=AFQjCNHfuqKSD7splzTO1qJOQnOJoWSprg&sig2=6JYMfo5P
Fp8H2mum99uZfg)

Босна и Херцеговина

Акциски план за Стратегијата за реформа на јавната администрација, 2006 година (Достапно на <http://parco.gov.ba/eng/?page=110>)

Устав на Босна и Херцеговина (Достапно на <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=9986>)

Закон за управна постапка, Службен весник бр. 88/2007 (Достапно на <http://www.legislationline.org/topics/country/40/topic/83>)

Закон за администрација, Службен весник бр. 102/2009 (Достапно на <http://msb.gov.ba/zakoni/zakoni/default.aspx?id=8278&langTag=bs-BA>)

Закон за управни спорови на Босна и Херцеговина, Службен весник бр. 74/2010 (Достапно на http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1976_ZAKON_O_UPRAVNIM_SPOROVIMA_BiH.pdf)

Закон за управни спорови на Федерацијата Босна и Херцеговина, Службен весник бр. 9/2005 (Достапно на http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/zakon_o_upr.sporovima_9.05.pdf)

Закон за управни спорови на Република Српска, Службен весник бр. 109/2005 (Достапно на <http://www.aarhus.ba/~aarhus/images/docs/rs/05%20Zakon%20o%20upravnim%20sporovima.pdf>)

Закон за управна постапка, Службен весник бр. 12/2004 (Достапно на <http://www.legislationline.org/topics/country/40/topic/83>)

Закон управна постапка на Округот Брчко, Службен весник бр. 48/2011 (Достапно на <http://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20upravnom%20postupku%20Brc--ko%20Distrikta%20BiH/000%2048-11%20Zakon%20o%20upravnom%20postupku%20Brc--ko%20distrikta%20BiH,%20prec--is--c-en%20tekst.pdf>)

Закон за управна постапка на Федерацијата Босна и Херцеговина, Службен весник бр. 48/1999 (Достапно на http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/1998/zakoni/1%20b%20zakon_o_upravnom_postupku.htm)

Закон за општа управна постапка на Република Српска, Службен весник бр. 50/2010 (Достапно на <http://www.rgurs.org/lat/zakonska-regulativa/zakoni>)

Закон за министерствата и други управни органи на Босна и Херцеговина, Службен весник бр.103/2009 (Достапно на http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1978_ZAKON_O_MINISTARSTVIMA_INTEGRALNI.pdf)

Закон за организација на органите на управата во Федерацијата Босна и Херцеговина, Службен весник бр. 35/2005 (Достапно на http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/57zakon_o_organizaciji_organu_uprave_u_federaciji_bosne_i_hercegovine.pdf)

Закон за јавна управа на Округот Брчко, Службен весник бр. 9/2013 (Достапно на <http://skupstinabd.ba/3-zakon/ba/Zakon%20o%20Javnoj%20upravi%20Brc--ko%20Distrikta%20BiH/000%2009-13%20Zakon%20o%20izmjeni%20Zakona%20o%20Javnoj%20upravi.pdf>)

Закон за републичка управа на Република Српска, Службен весник бр. 121/2012 (Достапно на http://www.mup.vladars.net/zakoni/rs_cir/zakonoizmjenamazakonaorepublickojupravi.pdf)

Закон за спорови на Босна и Херцеговина, Службен весник бр. 97/2009 (Достапно на http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/zakoni/en/Law_on_Court_BiH_-_Consolidated_text_-_49_09.pdf)

Закон за судови на Округот Брчко, Службен весник бр. 31/2011 (Достапно на <http://skupstinabd.ba/ba/zakon.html?lang=ba&id=/Zakon%20o%20sudovima%20Brc--ko%20Distrikta%20BiH>)

Закон за судови на Федерацијата Босна и Херцеговина, Службен весник бр. 52/2014 (Достапно на <http://legalist.ba/wp-content/uploads/2014/02/Zakon-o-sudovima-u-FBiH-nesluzbeni-preciscenitekst.pdf>)

Закон за судови на Република Српска, Службен весник бр. 37/2012 (Достапно на <http://legalbp.com/laws/Zakon%20o%20sudovima%20Republike%20Srpske.pdf>)

Стратегија за реформа на јавната администрација, 2006 година (Достапно на <http://parco.gov.ba/eng/?page=110>)

Хрватска

Horvat v. Croatia App. no. 51585/99, 26 јули 2001 година (Достапно на <https://www.google.hr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Horvat+v.+Croatia%2C+26.7.2001>)

Закон за управни спорови, Службен весник бр. 152/2014 (Достапно на <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16466>)

Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 47/2009 (Достапно на <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16474>)

Закон за организацијата на министерствата и други централни органи на државната управа, Службен весник бр. 148/2013 (Достапно на <http://www.zakon.hr/z/410/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-ministarstva-i-drugih-sredi%C5%A1njih-tijela-dr%C5%BEavne-uprave>)

Rajak v. Croatia App. no. 49706/99, 28 јуни 2001 година (Достапно на <https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjIqsHe147MAhWJC5oKHYPmC6sQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fsljeme.usud.hr%2Fusud%2FprakESen.nsf%2F94b579567876f9fcc1256965002d1bf4%2F74b5e6f18bdf4d55c12579e3003d2912%2F%24FILE%2FCASE%2520OF%2520RAJAK%2520v.%2520CROATIA%2520-%252028.06.2001.doc&usg=AFQjCNEqZTTMv7Kp8WKhX9NL5leOv2n2rg&sig2=-98z5OIGQBbRuM0giYV6og&bvm=bv.119408272,d.bGs>)

Косово*

Нацрт-закон за општа уставна постапка, донесен со Одлука на Владата бр. 02/23, од 15 април 2015 година (Достапно на http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/PROJEKTLIGJI_PER_PROCEDUREN_E_PERGJITHSHNME_ADMINISTRATIVI_VE.pdf)

Закон за управни спорови бр. 03/L-202 (Достапно на <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2010-202-eng.pdf>)

Закон за судови, Службен весник бр. 17/2015 (Достапно на http://www.md-ks.net/repository/docs/LIGJI_PER_NDRYSHIMIN_DHE_PLOTESIMIN_E_LIGJIT_NR.03L-199_PER_GJYKATAT_anglisht.pdf)

Закон за општа управна постапка бр. 02/L-28 (Достапно на http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/2005_02-L28_en.pdf)

Закон за локална самоуправа, Службен весник бр. 29/2008 (Достапно на <http://www.parliament.am/library/Tim/kosovo.pdf>)

Закон за државна управа, Службен весник бр. 82/2010 (Достапно на <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,191,525>)

Македонија

Нацрт-закон за општа управна постапка, 2015 година.

Закон за измени и дополнување на Законот за управни спорови, Службен весник бр.150/2010 (Достапно на <http://www.refworld.org/pdfid/44b264974.pdf>)

Закон за управни спорови, Службен весник бр. 62/2006 (Достапно на <http://www.legislationline.org/documents/id/16475>)

Закон за судови, Службен весник бр. 150/2010 (Достапно на <http://www.refworld.org/pdfid/44b276d04.pdf>)

Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 38/2005 (Достапно на https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiX3-yr3IbMAhVGApoKHUQ7BUIQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.legislationline.org%2Fdocuments%2Fid%2F17965&usg=AFQjCNFhLhhbroxH0kSKmttnJg0d_0ZIQ&sig2=d0tc1K2TdhCozc2aRzAd6A&bvm=bv.119028448,d.bGs)

Закон за организација и работење на органите на државната управа, Службен весник бр. 51/2011 (Достапно на <http://www.pravdiko.mk/zakon-za-organizatsija-i-rabota-na-organite-na-drzhavnata-uprava/>)

Црна Гора

Уредба за организацијата и работењето на државната управа, Службен весник бр. 05/2012, 25/2012, 61/2012, 20/2013, 17/2014, 06/2015, 80/2015 (Достапно на http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/1%20e%20-%20biblioteka/UREDBA%2012_2015.pdf)

Нацрт-закон за управни спорови бр. 08/2305/2 (Достапно на <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/954/1004-6479-23-1-15-19.PDF>)

Нацрт-закон за управна инспекција (Достапно на <http://www.potpredsjednikekon.gov.me/biblioteka/predlozi-zakona?query=upravnoj%20inspekciji&sortDirection=desc>)

- Закон за управни спорови, Службен весник бр. 32/2011 (Достапно на [http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/me/me032en.pdf](https://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&sqi=2&ved=0ahUKEwiy8rPz-IbMAhVLbRQKHycTCw0QFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.pravda.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D160275%26rType%3D2%26file%3DZakon%2520o%2520upravnom%2520sporu.pdf&usg=AFQjCNEEYkgsdFARP6p_NHodazrO1hprQQ&sig2=5a0ay_MJhc7fjngs2VV Fqw))</p>
<p>Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 32/2011 (Достапно на <a href=))
- Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 56/2014 (Достапно на <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BA076489D-5D6E-493D-A9A5-07925E43B26D%7D>)
- Закон за локална самоуправа, Службен весник бр. 10/2014 (Достапно на <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BDABF010F-CAF6-44E2-A567-4C35F070F2DC%7D>)
- Закон за државна управа, Службен весник бр. 42/2011 (Достапно на [http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={8B19A19E-1A3D-4008-89F8-30687A6B3AC0}\)](http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag={8B19A19E-1A3D-4008-89F8-30687A6B3AC0})))
- Закон за територијална организација, Службен весник бр. 12/2014 (Достапно на <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B5743743B-135D-4873-9523-5926335D7EC2%7D>)

Србија

- Устав на Република Србија, Службен весник бр. 83/2006 (Достапно на <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8851/preview>)
- Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 18/2016 (Достапно на <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2016/266-16-lat.pdf>)
- Закон за министерства, Службен весник бр. 54/2015 (Достапно на <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>)
- Закон за јавни агенции, Службен весник бр. 81/2005 (Достапно на http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_agencijama.html)
- Закон за државна управа, Службен весник бр. 99/2014 (Достапно на http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html)
- Закон за посредување, Службен весник бр.18/2005 (Достапно на <https://www.google.hr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=mediation+act+serbia>)
- Закон за јавно-приватни партнерства и концесии, Службен весник бр. 88/2011 (Достапно на http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javno_privatnom_partnerstvu_i_koncesijama.html)

Словенија

- Закон за алтернативно решавање спорови во судски работи, Службен весник бр. 97/2009 (Достапно на <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200997&stevilka=4248>)
- Закон за управни спорови, Службен весник бр. 105/06 (Достапно на <https://www.uradni-list.si/1/content?id=75821>)
- Устав на Република Словенија, Службен весник бр. 47/2013 (Достапно на <http://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>)
- Закон за уставен суд, Службен весник бр. 64/2007 (Достапно на <http://www.us-rs.si/media/constitutional.court.act.full.text.pdf>)
- Закон заштита на потрошувачите, Службен весник бр. 98/2004 (Достапно на <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200498&stevilka=4288>)
- Уредба за управни операции, Службен весник бр. 81/2013 (Достапно на <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1603>)
- Закон за општа управна постапка, Службен весник бр. 82/2013 (Достапно на <https://www.uradni-list.si/1/content?id=114671>)
- Закон за инспекција, Службен весник бр. 43/2007 (Достапно на <https://www.uradni-list.si/1/content?id=80270>)
- Закон за државна управа, Службен весник бр. 90/2014 (Достапно на <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225>)
- Закон за брак и семејни односи, Службен весник бр. 69/2004 (Достапно на <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200469&stevilka=3093>)
- Закон за медијација во граѓански и трговски работи, Службен весник бр. 56/2008 (Достапно на <https://www.google.hr/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Mediation+in+Civil+and+Commercial+Matters+Act+slovenia>)
- Закон за правата на пациентите, Службен весник бр. 15/2008 (Достапно на <https://www.uradni-list.si/1/content?id=84936>)
- Правила за трошоци во управна постапка, Службен весник бр. 86/2005 (Достапно на <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV6987>)
- Правила за потврдување на конечност и правосилност на управен акт, Службен весник бр. 94/2007 (Достапно на <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV6934>)
- Стратегија за реформа на јавната администрација 2015 – 2020 година (Достапно на http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf)
- Закон за даночна постапка, Службен весник бр. 117/2006 (Достапно на <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006117&stevilka=5018>)

Извори од интернет

<http://www.sodisce.si/usrs/>

<http://www.us-rs.si/odlocitve/>

<http://www.sodisce.si/>

<http://www.sigmaweb.org/>

www.wien.gv.at

www.austria.org

www.parlament.gv.at

www.gov.si

<https://skupnostobcin.si>

<http://vijeceministara.gov.ba>

<http://parco.gov.ba/eng/>

Издавач

ReSPA – Регионална школа за јавна администрација

Бранеловиќа, 81410 Даниловград

Црна Гора

Телефон: +382(0)20817200

Факс: +382(0)20817238

Е-пошта: respa-info@respaweb.eu

www.respaweb.eu

За издавачот

Ратка Секуловиќ

Уредник

Зорана Гајиќ

Превод

Конгрес травел сервис д.о.о., Скопје

Професионално уредување

Југослав Гјорѓиевски

ISBN

978-9940-37-023-7

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње
ISBN 978-9940-37-023-7
COBISS.CG-ID 37158416

