



*Reform assistance
to Macedonia*

*Поддршка на реформите
во Македонија*



British Embassy
Skopje

ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА УПРАВНОТО СУДСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Датум: 31/08/18

Овој проект е финансиран со помош од владата на Обединетото Кралство

Содржина

Содржина.....	2
Извршно резиме.....	3
Методологија на работа.....	4
ВОВЕД.....	5
ПОИМ ЗА УПРАВЕН СПОР.....	6
КРАТОК ОСВРТ НА ИСТОРИСКИОТ РАЗВОЈ НА УПРАВНОТО СУДСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ПРИКАЗ НА ПОСТОЈНАТА ПРАВНА РАМКА (ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ).....	7
Управното судство во Република Македонија од 1991 година до 2006 година.....	7
Управното судство во Република Македонија од 2006 година до 2010 година.....	8
Управното судство во Република Македонија од 2010 година до денес.....	11
ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗА РАБОТАТА НА УПРАВНОТО СУДСТВО.....	13
EU JUSTICE SCOREBOARD – ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОМОЦИЈА НА ЕФЕКТИВНА ПРАВДА И РАСТ.....	14
ЕУ ранг-листа на правосудството.....	14
Индикатори на ЕУ ранг-листата на правосудството.....	15
АНАЛИЗА НА РАБОТАТА НА УПРАВНИОТ СУД СКОПЈЕ И ВИШИОТ УПРАВЕН СУД СОГЛАСНО СО МЕТОДОЛОГИЈАТА НА СЕРЕЈ.....	17
Услови за работа на судовите.....	17
Просторни услови.....	17
Ефикасност.....	20
Должината на постапки и време за решавање по поединечен предмет.....	21
Стапка на решавање.....	23
Стапка на нерешени предмети.....	26
Извршување на пресуди.....	32
Квалитет на судството.....	32
Следење и евалуација на работата на судовите.....	35
ИКТ системи во управното судство.....	37
Виш управен суд.....	39
Обука на судии.....	40
Финансиски ресурси.....	42
Приход од судски такси.....	43
Човечки ресурси.....	44
Независност на судството.....	50
Избор и статус на судиите во управните судови.....	50
Постоењето на заштитни механизми во постапките за прераспоредување на судии без нивна согласност..	51
Разрешување на судии во првостепени судови и во апелациони судии (Управен суд Скопје и Виш управен суд).....	51
Алокација на новопримените предмети во рамките на еден суд.....	52
Изземањето на судии од водење на постапка во случаи кога постои можен судир на интерес или кога е загрозувана непристрасноста на судијата или пак кога има основ за пристрасност на судијата.....	53
Постапка во случај кога е загрозувана независноста на судија.....	53
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	55
АНЕКС 1 – Прашалник за ИКТ во Управниот суд одговорен од Советник – информатичар.....	59

Извршно резиме

Целта на оваа функционална анализа е да ја претстави моменталната слика за управното судство во Република Македонија и да даде препораки за нејзино подобрување. Имајќи го предвид фактот дека управната постапка е дел од животот на секој човек, анализата нуди преглед на историскиот развој на управното судство во Македонија како и на сите трендови, тенденции и предизвици при работењето во судските органи кои ја овозможуваат управно-судската заштита.

Анализирајќи дел од националните законски решенија, податоци и статистики на Судскиот совет на Република Македонија, Управниот суд на Република Македонија и Вишиот управен суд на Република Македонија како и меѓународните инструменти и индикатори за независно, ефективно и ефикасно судство, Функционалната анализа на капацитетите на управното судство во Република Македонија ги лоцира главните аномалии и недоследности кои влијаат на квалитетот на управно-судската заштита во Република Македонија.

Функционалната анализа ја опфаќа во целост работата на Управниот суд и Вишиот управен суд вклучувајќи ги условите за работа, организацијата и раководењето во управните судови, нивото на специјализација и обука на судиите, комуникацијата помеѓу судовите, нивните технички и ИТ капацитети, финансирањето на управното судство како и извршувањето на одлуките на управните судови. Анализирајќи ги овие сегменти, во анализата се изведени заклучоци за позитивните аспекти на досешашната реформа во управното судство и се прецизира во кој дел се потребни нови законски решенија кои би биле во линија со модерните системи на земјите членки на Европската Унија.

Методологија на работа

Основниот метод којшто се користеше при подготовката на оваа функционална анализа е методот на анализа и синтеза. Овој пристап се наметна поради опсежната анализа на постојната состојба во однос на недоследностите на управното судство во Македонија, вклучувајќи ги и сите релевантни чинители во процесот. Главниот фокус е ставен на анализирање на работата на Управниот и Вишиот управен суд во Република Македонија од нивното основање до денес. Во овој контекст, беа одржани бројни состаноци и фокус групи со клучните претставници на разни судски и државни институции, со цел да се испита текот на работата и прогресот на управните судови во државата.

Освен одржаните состаноци, дискусии и фокус групи, беа анализирани и беа земени предвид релевантни правни документи, годишни извештаи, судски случаи и литература, со цел да се добие појасна слика за моменталната слика во управното судство и главните причини за проблемите со кои се соочуваат граѓаните при обидите да ги остварат своите права. Компаративниот метод беше во голема мера користен со цел да се дознае повеќе за стандардите и принципите на Советот на Европа и Европската Унија за независно, ефикасно и ефективно судство, особено земајќи ја предвид цврстата стратешка решеност на Република Македонија да стане член на семејството на Европската Унија. Понатаму, со цел да се одреди историскиот контекст на управното судство во Македонија, тимот која ја изготви оваа анализа го користеше и историскиот метод.

В О В Е Д

Управниот спор е дел од системот на судски постапки во Република Македонија, заедно со граѓанската и кривичната постапка. Она што управниот спор го издвојува од останатите судски постапки се специфики што се однесуваат на страните кои учествуваат во спорот, предметот на контрола, правилата на постапката, овластувањата на судот и судската надлежност за негово решавање.

Во Република Македонија, целокупната судска контрола над органите на државната управа се одвива преку:

- користење на правни средства во кривична постапка за кривична одговорност на службените лица во јавната администрација;
- употреба на правни средства во граѓанска постапка, кога се работи за одговорност на јавните службеници за материјална штета сторена на правни и физички лица;
- уставно-судска контрола над општите акти на администрацијата;
- решавање на управни спорови против конечни конкретни административни акти, односно управно-судска контрола.

Последниот вид судска контрола се означува уште и како управен спор и претставува еден вид надворешна контрола над работата, односно законитоста на конкретните акти на органите на државната управа како и на други органи и институции со јавни овластувања да решаваат управни работи.

Во однос на организационата поставеност и спроведувањето на судската контрола врз управата во светот се издиференцирани три системи:

- англо-саксонски,
- европско-континентален и
- мешовит систем.

Основното обележја на англосаксонскиот модел е што оваа контрола е доверена на редовното судство и таа се спроведува во редовна судска постапка според правилата на општото право - *common law*.

Континентално-европскиот модел е карактеристичен по издвојувањето посебни управни судови надлежни за решавање на управните спорови и посебна постапка за одлучување по нив.

Мешовитиот концепт пак, има одредени примеси, или елементи и од двата система.

Но, диференцирањето помеѓу различните правни системи не завршува тука: одредени земји претставници на европско-континенталниот систем помеѓу себе се разликуваат и во однос на тоа дали управните судови се дел од извршната власт (пример, Франција) или се во рамките на судската власт (пример, Германија). Во секој случај единствената цел им е заедничка, а тоа е да се спречи арбитрерно постапување на органите на управата кога одлучуваат за одредени права и интереси на граѓаните и да се обезбеди владеење на правото, односно остварување на начелото на законитост во работењето на органите на јавната администрација. Воедно, се смета дека контролата треба да биде спроведена од страна на надворешен и независен субјект кој ќе може на стручен, непристрасен и ефикасен начин да ги решава споровите помеѓу органите на јавната администрација и физичките и правни лица, а за тоа најсоодветно решение претставуваат судовите.

Во Република Македонија управно-судската контрола датира од 1952 година, кога е донесен првиот Закон за управни спорови на просторите на бивша СФРЈ, кој е изменет и дополнет во 1977 година. Овој Закон е усвоен и во СР Македонија како републички пропис и се применуваше дури и во самостојна Република Македонија се до 2006та година кога за прв пат по осамостојувањето на државата беше донесен нов Закон за управните спорови. До донесувањето на Законот од 2006 година кај нас беше прифатена мешовитата концепција на уредувањето на управното судство, односно постоеше посебен закон за решавање на управните спорови, како еден од елементите на европско-континенталниот систем, меѓутоа надлежен за нивно решавање беше Врховниот суд на Република Македонија кој претставува највисок суд од општа надлежност, што воедно е компонента на англо-саксонскиот модел на решавањето на управните спорови.

Сепак, Република Македонија како земја која помина низ транзиција и земја која претендира за влез во европското семејство, веќе две децении спроведува одредени нормативно-правни и институционални реформи во повеќе области, а особено во областа на правосудството и јавната администрација, со кои се стреми да ги исполни европските критериуми и да развие правен систем заснован на европските вредности и стандарди. Дел од реформите беа спроведени и во управно-судската контрола со етаблирање на посебно управно судство. Но, реформите и модернизацијата на управно-судската постапка треба да продолжат во насока на отстранување на одредени недостатоци кои се воочуваат од досегашната пракса, како и дополнително уредување и прецизирање на одредени отворени прашања и дилеми во однос на законската поставеност и регулација на управниот спор, а кои произлегуваат како препораки и заклучоци од оваа функционална анализа.

ПОИМ ЗА УПРАВЕН СПОР

Во теоријата постојат повеќе дефиниции за управниот спор:

- „Управниот спор е спор кој настанува меѓу поединец, правно лице или установа или друга институција, од една страна, и административен орган или друг државен орган или јавна служба, која врши јавни овластувања, од другата страна, во врска со законитоста на решение донесено во административна работа во спор кој се води пред посебно управно судство (или пред редовното судство) во посебна административно-судска постапка“.¹
- „Управниот спор претставува облик на судска контрола над управата, и тоа првенствено контрола над управниот индивидуален акт“.²
- „Управниот спор е правно призната ситуација, настаната со поднесување тужба против одредени конкретни резултати на управната работа – управен акт, за кој легитимниот тужител смета дека е незаконит и бара негово елиминирање од правниот поредок“.³
- „Управниот спор претставува спор на законитоста на административното делување“.⁴
- „Управниот спор е спор на законитост на донесен или претпоставен управен акт чија законитост е неспорна од аспект на управата“.⁵
- „Управен спор претставува судска контрола на законитоста на конечни управни акти и други поединечни управни работи за кои не е обезбедена друга судска заштита“.⁶

Воопшто, со контролата на државната управа се обезбедува законитоста во вршењето на државната власт во поединечните ситуации кои имаат обележја на управни работи или на управни дејствија. Согласно целта на спорот, се смета дека управен спор е вршење судска контрола над управните акти, односно утврдување дали се тие донесени согласно материјалните управни прописи и пропишаната процедура, така што се спречуваат појавите на кршење и непочитување на законите од страна на управата и се штитат правата на граѓаните од самоволна и арбитрерна управа⁷.

Согласно законските дефиниции во Република Македонија, за управен спор се смета спор кој се води заради обезбедување судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица и заради обезбедување на законитоста. Имено, Управниот суд во управни спорови одлучува за законитоста на актите на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога решаваат за правата и обврските во поединечни управни работи, како и за актите донесени во прекршочна постапка.⁸

Она што е заедничко за сите погоре наведени дефинирања е што генерално во сите нив се застапени основните елементи на управно-судската контрола, а тоа се:

- законитоста на управниот акт,
- посебната судска постапка,
- овластувањата на судот,
- оспрување на актот со тужба.

Основна карактеристика заедничка за сите дефиниции е што станува збор за спорна ситуација која настанува помеѓу физичко или правно лице кое ја оспорува законитоста на актот (тужител) и доносителот на управниот акт, кој се појавува во својство на тужен орган и судот кој ја има улогата на арбитер кој со својата одлука треба да одлучи за законитоста на решението и да ја реши спорната ситуација. А, како основен услов за да може да се покрене управен спор е да постои поединечен, конечен управен акт (исклучок имаме кај спор на молчење на администрација кој се води без претходно да е донесен управен акт во управна постапка) против кој се искористени со закон дозволени редовни правни средства во управната постапка. За да може актот што се оспорува во управниот спор да се смета за управен акт, тој треба да ги исполнува следниве критериуми:

- да е конкретен,
- да има авторитативен карактер,
- да е заснован на закон,
- да произведува правно дејство, односно да менува, поништува, укинува одредена правна ситуација,
- да може да биде извршен,
- да е донесен во управна работа,
- доносителот да е орган кој има овластувања да решава управни работи.

¹ Н. Гризо, С. Гелевски, Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, „Административно право“, Скопје, 2008, стр. 244;

² И. Борковиќ, Управно право, Загреб, 1987, стр. 404;

³ З. Томиќ, Управно право, Белград, 1990, стр. 429;

⁴ Р. Dimitrijević, Osnovi upravnog prava, Beograd, 1983, str.339;

⁵ R.Marković, Upravno pravo, Beograd, 2002, str.510;

⁶ Р. Dimitrijević, Ѓ. Blažić, Upravno pravo Srne Gore, Podgorica, 2008, str.584;

⁷ С. Гелевски, Управно процесно право, Скопје, 2003, стр.260;

⁸ Член 1, Закон за управни спорови, (Службен весник на Република Македонија, бр.62/2006);

КРАТОК ОСВРТ НА ИСТОРИСКИОТ РАЗВОЈ НА УПРАВНОТО СУДСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ПРИКАЗ НА ПОСТОЈНАТА ПРАВНА РАМКА (ЗАКОН ЗА УПРАВНИТЕ СПОРОВИ)

Согласно нормативно-правното уредување на управното судската постапка, развојот на управниот спор во Република Македонија може да го разгледуваме низ три периода. Првиот, од осамостојувањето на Република Македонија до донесувањето на Законот за управни спорови од 2006 година. Вториот, од 2006 година до 2010 година кога беше донесен Законот за изменување и дополнување на Законот за управни спорови. Третиот период од 2010 година до денес 2018 година.

Управното судство во Република Македонија од 1991 година до 2006 година

Основните обележја на овој период се постоенето на посебен Закон за управни спорови и надлежност за постапување на Врховниот суд на Република. Како што беше погоре наведено во овој период се применуваше Законот за управни спорови од 1977 година, кој во одредени делови беше усогласен со новото политичко уредување засновано на принципот на поделба на власта, пазарната економија и политичкиот плурализам.⁹ Правото на управно судска заштита беше загарантирано и со највисокиот правен акт, Уставот на Република Македонија согласно кој се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.¹⁰

Управните спорови во Врховниот суд се спроведуваа од страна на две управни одделенија кои беа соновани за решавање на предмети од управно-правна материја, затоа што Врховниот суд е и највисок суд за кривичните и граѓанските предмети. Она што се воочува по 15 години пракса од постапувањето на Врховниот суд по управни спорови, и што се гледа и од статистичките податоци дадени подолу во анализата е постојан пораст на управните спорови, континуиран заостаток на нерешени предмети што директно се одразува над целокупната ефикасност на Врховниот суд на Република Македонија. Потребата за растеретување на Врховниот суд и постигнување на поголема ефикасност во обезбедување на управно-судската заштита, како и потребата од потесна специјализација на судиите беа само дел од причините поради кои помеѓу научниците, теоретичарите, практичарите, а и пошироката јавност се отвори потреба за расправа околу донесување на нов Закон за управни спорови, заснован на нови европски принципи и вредности.

Табела 1. Предмети во работа во Управниот оддел на Врховниот суд на Република Македонија во периодот 2000-2006 година¹¹

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Вкупно предмети во работа во управниот оддел	5636	5379	5169	6299	6793	7556	7506
Нерешени од претходната година	3273	3036	2634	3156	4139	4140	4067
Примени во тековната година	2363	2316	2535	3143	2654	3316	3439
Решени	2573	2745	2013	2160	2553	3490	4150
Нерешени	2063	2634	3156	4139	4240	4066	3491

Академската и стручната јавност од друга страна, својот став за потребата на донесување на нов Закон за управни спорови ја поткрепуваше со аргументи дека ваквото решение ќе обезбеди:

⁹ Закон за управни спорови (Службен лист на СФРЈ бр.4/77 и 36/77);

¹⁰ Член 50 од Уставот на Република Македонија, Устав на Република Македонија (Службен Весник на Република Македонија бр.52 од 22.11.1992 година);

¹¹ Извештај за работата на Врховниот суд на Република Македонија, 2000-2007 година;

- поголема ефикасност во решавањето на управните спорови;
- тесна специјализација на идните управни судии, која претпоставува посебни вештини, квалификации, обуки и знаења;
- почесто мериторно решавање на управните спорови,;
- создавање услови за управно-судската практика да се стекне со својство - извор на управното право, особено во областите од управноправната материја кои се нови и недоволно разработени од страна на законодавецот, но и на правната наука, па овозможуваат појава на правни празнини.

Конституирањето на управното судство во Република Македонија може да се разгледува главно низ три насоки: *прво*, тоа е во интерес, пред се, на граѓаните заради решавање на управно-правните спорови против решенијата издадени од државата, поточно од државната администрација, односно заради судска заштита на човековите права кога се повредени од страна на јавната администрација; *второ*, тоа е во интерес и на Врховниот суд на Република Македонија, поради неговото растоварување од бројните управно-правни предмети од подрачјето на управно-правните спорови; *трето*, тоа е во интерес и на Владата на Република Македонија како ефективен титулар (носител) на државната извршно-управна власт бидејќи следењето на практиката на работењето на овој суд ќе биде најдобар и најобјективен барометар и индикатор за нивото или степенот на законитост и ефикасност на работењето на јавната администрација во Република Македонија.

Управното судство во Република Македонија од 2006 година до 2010 година

Правната рамка за основањето и работата на Управниот суд начелно е поставена со член 22 од Законот за судовите, согласно кој во судскиот систем судската власт ја вршат основните судови, апелационите судови, Управниот суд и Врховниот суд на Република Македонија.¹² Деталното уредување на постапката и надлежноста на Управниот суд се утврдени со Законот за управните спорови, а по одредени прашања истиот е тесно поврзан и со Законот за општата управна постапка¹³, како и со други процесни и материјални закони¹⁴.

Иако Законот за управните спорови од 2006 година имаше одложно дејство од една година и Управниот суд требаше да започне со работа во мај 2007 година, поради неможноста изборот на судиите да се изврши во со закон предвидениот рок, судот започна да работи на 05 декември 2007 година, со преземање на 5409 нерешени предмети од управната област од Врховниот суд на Република Македонија.¹⁵ Ова подразбира дека уште од самиот почеток Управниот суд стартуваше како неефикасен, затоа што од моментот кога во Законот се предвиде дека надлежен за одлучување по управни спорови ќе биде Управниот суд, на Врховниот суд му престана по сила на закон надлежноста за водење управни спорови и овој суд само вршеше прием на тужбите заради запазување на рокот за поднесување на тужбено барање.

Следствено на ова и покрај тоа што една од целите на формирањето на специјализиран Управниот суд е остварување поголема ефикасност во судската заштита на правата на правните и физичките лица во управно-правната сфера, податоците за работењето на Управниот суд од неговото основање покажуваат поинаква состојба. Од основањето до 2011 година, Управниот суд континуирано не го совладуваше годишниот прилив на предмети. Но тргнувајќи од 2012 година, Управниот суд бележи постојан тренд на пораст на решени предмети, односно успева да го совлада приливот на нови предмети со што од страна на Судскиот совет и според Врховниот суд на Република Македонија тој е оценет како ефикасен и ажурен суд заклучно со 2017 година¹⁶.

Во прилог на ова говорат и емпириските податоци од Извештаите за работењето на Управниот суд во период од неговото основање до 2017 година во континуитет.¹⁷

Освен оваа најзначајна организациона реформа која се реализираше со основањето на посебно управно судство, како позитивен исчекор во развојот на управниот спор треба да се наведат и одредени содржински измени инкорпорирани во ЗУС од 2006 година, а кои се однесуваат на предметот на управниот спор и правните средства. Во однос на предметот на судската заштита во управниот спор – Законот за управните спорови од 2006 година, наспроти претходниот Закон ја проширува лепезата на предмети чија судска заштита ќе се бара во управен спор, така што покрај тоа што содржи генерална клаузула за сите конкретни управни акти дека подлежат на управен спор, во Законот е додадена и т.н. позитивна клаузула во која изрично е наброено дека одредени правни прашања ќе се одлучуваат токму во управен спор пред управното судство. Имено, во член 2 од Законот за управни спорови

¹² Закон за судови, (Службен весник на Република Македонија бр.58/06 од 11.05.2006 година);

¹³ Закон за општа управна постапка, (Службен весник на Република Македонија бр.38/2005, со измените и дополнувањата);

¹⁴ На пример, членот 7-а од Законот за управни спорови кажува на примена на Законот за парничната постапка во случај кога Законот за управни спорови не содржи одредби за постапката во управните спорови;

¹⁵ Извештај за работа на Управниот суд за 2008 година;

¹⁶ Извештаи за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 и 2017 година

¹⁷ Оваа статистичка анализа е изработена во посебен табеларен приказ, со користење на посебни формули и се наоѓа во делот во кој се објаснува исполнување на индикаторот за ефикасност на управното судство.

таксативно е наведен зголемениот, односно проширениот обем на контрола. Па така, согласно оваа одредба управен спор може да се води во следниве случаи (ова е всушност системот на позитива енумерација): „Во управен спор судот одлучува за законитоста на поединечните акти донесени во изборната постапка и на поединечните акти за избори, именувања и разрешувања на носители на јавни функции, ако тоа е определено со закон, како и за актите за именување, назначување и разрешување на раководни државни службеници, ако поинаку не е определено со закон.“

Кога станува збор за актите на избори, именувања и разрешувања на носители на јавни функции, законодавецот најверојатно ги имал предвид актите на Владата, Собранието, Претседателот на државата, како и на органите на единиците на локалната самоуправа. Бидејќи оваа одредба е надополнета со условот „ако е тоа предвидено со закон“, (се мисли на правото да се покрене управен спор), за да не останат без судска заштита актите чии доносители се највисоките државни органи, во чл. 9 покрај набројувањето на актите против кои не може да се поведе управен спор, стои дека управен спор не може да се води „за работи за кои врз основа на уставни овластувања директно одлучува Собранието и претседателот на Република Македонија, **освен за одлуки за именување и разрешување.**“

Во управен спор судот одлучува за законитоста на актите на државните органи, Владата и на носителите на јавни овластувања, донесени во форма на пропис ако тие ги уредуваат поединечните односи.

Со Законот за управни спорови од 2006 година, за прв пат беше дозволено управен спор да се води и против општите прописи на Владата и носителите на јавни овластувања (чл. 2 ст. 2), што би значело, против подзаконските акти на овие субјекти. Секако, предвидено беше одредено ограничување (токму за да не дојде до преклопување на надлежностите на Управниот со Уставниот суд), според кое овие прописи можат да бидат предмет на управно-судска контрола само доколку уредуваат поединечни односи. Неретко, Владата носи заклучоци како општи правни акти, но со нив целосно уредува *inter partes* односи, т.е. со нив наметнува обврски или ограничува права на конкретни субјекти, на кои во вакви случаи не им е обезбедена никаква судска заштита на правата. Затоа оваа одредба беше добро да остане во Законот за управните спорови, но за жал Уставниот суд сметајќи дека станува збор за преземање на неговата надлежност со своја Одлука на 13.02.2008 ја укина оваа одредба.

Во однос на ова законско решение, потребно е да се има предвид дека и согласно компартивните искуства од другите правни системи во нивните законски решенија е инкорпорирана и управно-судска заштита на вакви општи акти како што беа наведени во уканатата одредба од член 2 став 2 од Законот за управни спорови во 2006 година.

Во управен спор судот решава и одлучува за спор што ќе произлезе од спроведувањето и извршувањето на одредбите на концесиските договори, договорите за јавни набавки кои се од јавен интерес и за секој договор во кој една од страните е државен орган, организација со јавни овластувања, јавно претпријатие, општините и градот Скопје склучен од јавен интерес или заради вршење јавна служба. Особено значајна новина во Законот за управни спорови е проширувањето на опсегот на управно-судската контрола и врз управните договори. Точно е дека суштинските карактеристики и атрибути на институтот управен договор за дел од научната и стручната јавност во државата сеуште претставуваат непознаница, како и тоа дека е потребен висок степен на стручност, знаење, па и искуство при секое конкретно определување на еден договор како управен. Токму од тие причини, како и заради фактот дека склучувањето на управните договори во нашата земја претставува секојдневна реалност, понатаму, дека станува збор за договори од огромна вредност, може да се каже дека законодавецот направил вистински потег со нивното изрично внесување (и делумно дефинирање) во Законот за управни спорови. Кога веќе еден договор е дефиниран како управен, апсолутно е несомнено дека спорот произлезен од него ќе претставува предмет на управно-судска контрола пред специјализирано управно судство.

Во управен спор судот одлучува и против поединечни акти на органите на државната управа, Владата, други државни органи, општините и градот Скопје, организации утврдени со закон и на правни и други лица во вршење на јавни овластувања (носители на јавни овластувања), кога за решавање во втор степен против таквиот акт, не е обезбедена друга правна заштита.

Исто так, во управен спор судот одлучува за судир на надлежностите меѓу органите на Републиката, општините и градот Скопје, меѓу општините и градот Скопје и по споровите настанати за судир на надлежностите меѓу општините и градот Скопје и носителите на јавните овластувања, ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот или законите не е предвидена поинаква судска заштита.

Кога во управен спор се оспоруваат актите од овој член, во постапката се применуваат одредбите од овој закон, ако со друг закон поинаку не е предвидено.

Во врска со ова, потребно е да се направи анализа на член 3 став 3 од Законот за управни спорови според кој „кога орган на општините и градот Скопје, или на организација решава во прв степен во управна работа од изворна и делегирана надлежност, а по жалбата против таквиот акт решавал надлежен орган определен со закон, управен спор против второстепениот акт може да поведе и општината и градот Скопје, односно организацијата чијшто орган решавал во прв степен, ако смета дека со второстепениот акт е повредено правото на локалната

самоуправа, односно правото на управување¹⁸. Согласно ова, се соочуваме со ситуација во која на општините им се признава и право да се појават во својство на тужител во управно судската постапка.

Ваквото законско решение не соодветствува ниту со теоретските сфаќања за управниот спор (дефинициите искажани на почетокот од оваа анализа), ниту на компаративните позитивно правни решенија во правните системи на државите од регионот. Имено, суштината на управниот спор се состои во правото на странката во управната постапка на која јавната управа и издала конкретен управен акт – решение, да ја оспорува законитоста на тој акт-решение, поведувајќи судска постапка пред специјализираните судови.

Во врска со прашањето за правните средства во управно-судската постапка, потребно е да се истакне фактот дека низ долгогодишната, всушност повеќедоцненска традиција на постоење на управен спор на овие простори, жалбата како редовно правно средство секогаш била исклучок, а не правило. Аргументи за ваквиот став се најпрво фактот дека постои и секогаш постоело редовно двостепено постапување во рамките на самата управа, надолжително со постоење на голем број вонредни правни лекови, после што следи специјализирана управно-судска контрола над законитоста на актот. Постоенето на правото на жалба како редовен правен лек овозможен против сите пресуди на Управниот суд во голема мера придонесува кон одолжување и одолговлекување на целата управно-судска заштита. Затоа, треба да се размисли жалбата да биде дозволена само против пресудите на Управниот суд донесени во полна јурисдикција. За жал, законодавецот не предвидел таква можност во членот 40, односно во одредбата во која се наведени сите случаи на заколжително мериторно одлучување од страна на судот. Всушност, законодавецот воопшто не предвидел жалба како редовно правно средство против пресудите на Управниот суд. Жалбата се спомнува само во еден член од Законот, но очигледно станува збор за грешка, т.е. за решение кое се провлекло од стариот Закон, или пак од некоја од многуте верзии на Предлог Законот за управни спорови. Така, во чл. 39 ст. 2 надвор од секаков контекст, се утврдува дека „против пресудата од чл. 30 ст. 3 од овој закон е дозволена жалба“. Од друга страна, чл. 30 ст. 3 зборува за причини заради кои странката може да побара усна расправа, од што очигледно произлегува дека жалбата никако не може да се однесува на ова прашање. За (не) одржување усна расправа, судот дури и не одлучува со пресуда! Во спорот на полна јурисдикција се решава за фактите и правните прашања и судот може да го поништи оспорениот акт и да го замени со своја одлука, со која ја решава управната работа. Во некои случаи граѓаните и правните лица можат непосредно да ги остварат своите права и правни интереси врз основа на пресудите донесени во овој спор.

Резултатите добиени од ова истражување укажуваат дека во практиката бројот на предметите решени во полна јурисдикција е занемарлив, односно во одредени совети не постои ниту еден спор решен во полна јурисдикција. Ова пракса продолжува се до денес за што добивме потврда и од учесниците на фокус групата составена од судии од Управниот и Вишиот управен суд одржана на 17.07.2018 година. Судиите се изјаснија дека тоа што моменталната состојба покажува мал број на одржани јавни седници го оправдуваат со немањето на соодветни просторни капацитети каде што истите би се одржувале и со тоа што улогата на управното судство ја гледаат во обезбедувањето на контрола на законитоста и правилно спроведување на постапката на државните органи а не да донесуваат решенија и да им доделуваат права на граѓаните, туку да ја контролираат работата на државните органи. И покрај ова, како најголем проблем на судиите за неможноста да решаваат во полна јурисдикција се јавува недоставувањето на списи од страна на тужениот орган, што се разбира, за држава во која основно начело е владеење на правото, би требало да претставува незамислива можност. Оваа состојба судиите ја објаснуваат со фактот дека нив не им се дадени средства за директна принуда на управните органи да постапат по нивните наредби и навремено да им ги достават списите на предметот. За жал, македонската управно-судска реалност покажува дека е тоа зачестена појава во текот на водењето управно-судски постапки. За ваквите предмети не постои статистички податок, иако од интервјуата направени со управите судии за ова истражување, се заклучува дека ориентационо за околу 5 до 10% од вкупниот број на предмети во работа на Управниот суд, органите на управата не доставувале списи до судот. Во овие случаи дел од советите на Управниот суд постапуваат и одлучуваат без да ги прибават списите на предметот. Останатите совети кога ќе се нема да им бидат доставени списите на предметот, ја информираат управната инспекција, и постапуваат и ги решаваат предметите од како ќе им бидат доставени списите по интервенција на управната инспекција¹⁹

Она што може да се констатира за овој период е дека најзначајната новина содржана во Законот која воедно беше и главната причина за неговото одолжено донесување, и за одложното дејство на неговата примена е формирањето Управен суд во Република Македонија, наспроти претходното решение според кое управните спорови се решаваа во рамките на Врховниот суд. Покрај тоа, со Законот за управни спорови од 2006 година, извршено е и проширување на предметот на управниот спор, понатаму, редуцирани се вонредните правни средства во управно-судската постапка, а може да се каже и дека целиот концепт на управниот спор е изменет, така што од спор на проверка на законитоста, тој се редимензионира во спор на полна јурисдикција (ова само како позитивно-правна дефиниција, која практика на Управниот суд ја демантира и покрај законските изрични надлежности и овластувања на Судот).

¹⁸ Член 3 став 2 од Законот за управни спорови (Службен весник на Република Македонија, бр. 62/2006);

¹⁹ Податок даден од страна на учесниците на Фокус група составена од судии на Управниот суд и Вишиот управен суд одржана во рамките на проектот „Реформа на управното судство“ на 17.07.2018 година во Скопје

Управното судство во Република Македонија од 2010 година до денес

Овој период од развојот на управното судство во Република Македонија го обележува донесувањето на Законот за изменување и дополнување на законот за управни спорови од 2010 година, чија основна идеја или концепт на кој се заснова е воведувањето на жалбата како редовно-правно средство во управно-судската постапка и формирањето на Виш управен суд како надлежен орган да одлучува по жалбите против одлуките на Управниот суд, кој започна да работи на 30.06.2011 година.

Што му претходеше на ваквото законско решение и дали навистина се направи позитивна реформа во управното судство?

Како што беше веќе напоменато жалбата во управниот спор отсекогаш била исклучок во нашиот правен систем. Управно судската постапка не треба да се смета како парнична постапка, напротив улогата на Управниот суд треба да биде пред се касаациона, што е и основната цел на управниот спор - оценка на законитост на управен акт. Но, бидејќи во Законот за управните спорови од 2006 не постоеше воопшто одредба за жалба, во праксата се појавија одредени проблеми и недостатоци по однос на оваа прашање. Всушност, Законот за управните спорови од 2006 година не го регулираше во целост одлучувањето по жалба против првостепената пресуда донесена во управен спор, не ја регулираше постапката по жалба и не ја регулираше надлежноста за одлучување по жалба. Она што го предвидуваше Законот во однос на правото на жалба беше уредено само со еден член, а тоа е член 39 став 2 од Законот за управни спорови од 2006 година во кој е утврдено дека против пресудата од член 30 став 3 е дозволена жалба. Значи, таа беше предвидена само против пресуда донесена по претходно одржана усна расправа, која била иницирана по барање на странката, но во Законот не е предвидена обврска за Судот дека доколку постои барање од странката за усна расправа, таа треба да биде и одржана. Оттука, ова претставуваше дискреционо право на Судот самиот да одлучи дали ќе закаже усна расправа. Ваквото применување на жалбата беше оспорено пред Уставниот суд на Република Македонија. Уставниот суд ценејќи ја уставноста на оваа одредба оцени дека е во спротивност со амандман XXI од Уставот на Република Македонија. Врз основа на амандман XXI на Уставот на Република Македонија од 2005 година беше поднесена иницијатива за укинување на член 39 став 2 од Законот за управни спорови и постапувајќи по иницијативата Уставниот суд донесе одлука со која правото на жалба се определи како правило во управно-судска постапка²⁰. Ваквата Одлука во правниот промет предизвика правен, но и фактички вакуум заради непостоењето на надлежен орган, односно суд, кој ќе постапува по жалбата против одлуките на Управниот суд. Оваа состојба траеше до декември 2009 година кога Врховниот суд на Република Македонија донесе начелен став со кој се огласи за надлежен за решавање по жалби, но и ваквото решение не траеше долго²¹. Врховниот суд во периодот кога одлучуваше во второстепена управно судска постапка ги применуваше одредбите од Законот за парнична постапка од член 337 до член 371, бидејќи не постоеше посебна постапка за одлучување по жалба.

Овој правен хаос укажуваше на промптна потреба од нов Закон за управни спорови во кој на соодветен начин ќе биде регулирано ова прашање, истовремено со кој бидат доуредени и прецизирани повеќе правни прашања и институти. Наместо тоа, во ноември 2010 година беше донесен Закон за изменување и дополнување на Законот за управните спорови. Основната новина е формирање на Виш управен суд како второстепен суд кој ќе одлучува по жалба против одлуките на Управниот суд, и покрај бројните укажувања на правната теорија, како и од стручната јавност дека далеку подобро и поефикасно решение би било или формирање на второстепен совет во рамките на Управниот суд или оваа надлежност да му се даде на Врховниот суд на Република Македонија. Бидејќи

20 Одлука У.бр.231/2008, Имено Уставниот суд „утврдил дека Управниот суд конкретната правна работа ја решава преку донесување на решение или пресуда, со што странките остваруваат судска заштита во првостепена постапка. Меѓутоа, законодавецот во Законот за управните спорови не го уредил, во посебно заглавие, правото на жалба против вака донесените одлуки, како гарантирано уставно право, туку во креирањето на ова право прифатил само редуцирана можност за нејзино изјавување, како што бил случајот со членот 39 став 2 од Законот, што Уставниот суд поради делумноста, го оценил со своја Одлука У.бр.231/2008 како неприфатливо и неуставно законско решение. Соодветно на ставот на Уставниот суд во наведената Одлука, врз основа на уставносудската анализа на одредбите од Законот за управните спорови, Судот оцени дека на членот 42 став 1 во оспорениот дел „ако е дозволена жалба“ од Законот за управните спорови, е во несогласност со Уставот, бидејќи неспорно е дека Уставот го гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд, а Управниот суд е првостепен суд. Од овие причини Судот оценил дека членот 42 став 1 во делот: „ако е дозволена жалба“ ... од Законот е во несогласност со Амандманот XXI од Уставот. И Одлука на Уставен суд 15.12.2010, СЕ УКИНУВА членот 42 став 1 во делот: „ако е дозволена жалба“ ... од Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010);

21 Начелен став на Врховен суд, 24.12.2009 г.“ Врховниот суд на Република Македонија е надлежен суд да постапува по жалби изјавени против пресудите на Управниот суд, донесени по постапувањето во сила на Одлуката на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр.231/2008 од 16. септември 2009 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.117/2009 од 25. септември 2009 година), со која се укинува членот 39 став 2 од Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2006), во делот: „од членот 30 став 3 на овој закон“. Врховниот суд на Република Македонија по жалбите изјавени против пресудите на Управниот суд, ќе постапува согласно одредбите на членовите 337 –367 од Законот за парничната постапка“ (достапно на: http://www.vsrn.mk/Pravni_mislenja_i_stavovi.aspx?mislenje=3):

судовите се основаат врз основа на Законот за судови, беше извршена измена и во овој закон.²² Друга новина е тоа што Законот за управни спорови од 2010 година е дополнет со уште пет члена кои го уредуваат правото на жалба.

Согласно ова законско решение управните спорови во Република Македонија ги решаваат: Управниот суд, како првостепен суд, Вишиот управен суд како второстепен суд и Врховниот суд на Република Македонија кој одлучува по вонредни правни средства во случаите кога тоа е уредено со овој закон".²³ Имено, сега „Управниот суд во управен спор одлучува во прв степен по тужба против управни акти. Вишиот управен суд одлучува по жалби против одлуките на Управниот суд донесени во прв степен. Врховниот суд одлучува по вонредни правни средства против одлуките на Вишиот управен суд."²⁴ Жалбата може да биде изјавена поради: суштествени повреди на одредбите на постапката, поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и поради погрешна примена на материјалното право.

Најконтроверзната новина на ова законско решение е давањето можност, односно право и тужениот орган кој учествувал во управниот спор да може да покрене жалба до Вишиот управен суд. Ваквото решение се коси со основната идеја и цел на управниот спор, која се состои во тоа дека управно судската контрола претставува надворешен облик на контрола на органите на јавната администрација во која се цени законитоста на поединечните конечни управни акти. Имено, согласно новата одредба - "органот чиј акт бил предмет на управниот спор може да поднесе жалба преку Државниот правобранител на Република Македонија."

На полето пак на остварување на правото на жалба од страна на општините како единици на локалната самоуправа во практиката се соочуваме со уште една аномалија во поглед на доследното применување на ова право. Суштината е во тоа што и покрај постоењето на законската одредба која им дозволува на општините да се појават како жалител во управно-судската постапка, сепак тие не можат да го искористат ова право. Имено, согласно член 42-а „против одлука на Управниот суд, органот чиј акт бил предмет на управниот спор може да поднесе **жалба преку Државниот правобранител на Република Македонија**". А, согласно член 5 од Законот за Државното правобранителство „Државниот правобранител и државните правобранители ги штитат имотните права и интереси **на Република Македонија и на државните органи** основани со закон пред судовите и другите органи во земјата и странство."²⁵ Имајќи ги предвид двете законски решенија лесно се воочува дека едно со друго тие не кореспондираат и до таа мера се контрадикторни што не даваат можност законски гарантираното право на општините да се оствари.

Уште една одредба која отвора можност за дискусија е член 7-а според кој „доколку овој закон не содржи одредби за постапката во управните спорови, соодветно ќе се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка.“ Оваа одредба претставува аргумент за потребата во најскоро време да се донесе нов Закон за управни спорови со кој правото на жалба против одлуките на Управниот суд, жалбената постапка, како и надлежноста на судот за одлучување во втор степен, ќе биде уредено на потполно нови и различни основи кои ќе соотвествуваат на општествената реалност и потреба.

22 Член 2 Во членот 22 по зборовите: „Управниот суд“ се става записка и се додаваат зборовите: „Вишиот управен суд“. 22, Член 25-а (1) Вишиот управен суд се основа и ја врши судската власт на целата територија на Република Македонија. (2) Седиштето на Вишиот управен суд е во Скопје.“ Имено, по членот 34 се додава нов член 34-а, кој, како што споменавме, гласи: „Вишиот управен суд е надлежен:

- 1) да решава по жалбите против одлуките на Управниот суд;
- 2) да одлучува за судир на надлежности меѓу органите на Републиката, меѓу општините и градот Скопје, меѓу општините на градот Скопје и по споровите настанати за судир на надлежности меѓу општините и градот Скопје и носителите на јавните овластувања, ако тоа е предвидено со закон, доколку со Уставот или законите не е предвидена поинаква судска заштита и
- 3) да врши други работи определени со закон.“ Закон за изменување и дополнување на Законот за судови, Сл.весник на Р.Македонија, бр.150/2010;

23 Член 4 од закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови (Службен весник на Република Македонија, бр. 150 од 18.11.2010 година);

24 Член 16, закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови (Службен весник на Република Македонија, бр. 150 од 18.11.2010 година);

²⁵ Закон за државното правобранителство, Сл. Весник на Република Македонија бр.87/07 од 12.07.2007 год.;

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ЗА РАБОТАТА НА УПРАВНОТО СУДСТВО

Како еден од позначајните документи во областа на судската постапка се смета Европската конвенција за човекови права, која Собранието на Република Македонија ја има ратификувано со Законот за ратификација на Европската конвенција за човекови права во 1997 година со што стана интегрален дел на националниот правен поредок. Особено значење за судската постапка има членот 6 став 1 од Европската конвенција за човековите права, кој гласи: “Секој, во текот на одлучувањето за неговите граѓански права и обврски или за кривичното обвиненије против него, има право на правична и јавна расправа во разумен рок пред независен и непристрасен суд, образуван на основа на закон...”. Со одредбата на членот 6 се утврдуваат минимумот на процедуралните гаранции, преку кои се одлучува за субјективните права и правните интереси на странката. Овој член се однесува и на пристапот до судот (право на тужба), на присуство во постапката, на контрадикторна постапка, еднаквост на средствата на странките, на докажување и на образложението на пресудата.

Европскиот суд за човековите права во два наврати има донесено пресуди со кои има јасно укажано дека постапувањето на управните судови не е во согласност со членот 6 став 1 од ЕКЧП. Имено во предметот Миткова против Македонија 48386/09 од 15 октомври 2015 година, Судот констатирал повреда на членот 6 став 1 од ЕКЧП во делот на одржување на јавна расправа по барање на странка во управен спор наведувајќи дека „56. Судот потсетува дека во постапките пред една и единствена судска инстанца правото на —јавна расправа— од членот 6 § 1 содржи право на —усна расправа— освен во случај на постоење на исклучителни околности кои го оправдуваат отсуството на таква расправа (види, на пример, Miller v. Sweden, no. 55853/00, § 29, 8 февруари 2005; Eriksson v. Sweden, no. 60437/08, § 64, 12 април 2012; и Schädler-Eberle v. Liechtenstein, no. 56422/09, § 97, 18 јули 2013)“²⁶ Исто така, во предметот Тасева Петровска против Македонија 73759/14 од 11 јануари 2018 година, Судот во делот доставување на одговор на жалба на жалителот наведувајќи дека „26. Судот забележува дека повредата на Членот 6 § 1 од случајот Naumoski (цитиран погоре, § § 26-29) била поради поднесоците на обвинетиот поднесени како одговор на жалбата на жалителот која не му била препратена на него. Судот наоѓа дека истите околности се применливи во конкретниот случај и не наоѓа причина за поинакво одлучување.“²⁷

Препораката која се однесува на извршување на управните и судските одлуки²⁸ (Препораката. Р (2003) 16) чија цел е да гарантира ефикасно извршување на управните и судските одлуки во областа на управното право преку почитување на начелата на добрата работа на управата.

Препорака Р. (2001) 9 на Комитетот на министрите на државите членки за алтернативите на судскиот процес помеѓу органите на управата и приватните странки промовира примена на алтернативните средства за решавање на спорите во согласност со начелата на добрата пракса.²⁹

Препорака која се однесува на судската заштита од незаконитите управни акти³⁰, во која како една од основните цели е да се остварува поголем степен на единство меѓу државите-членки на Советот на Европа. Во таа смисла се смета дека судската ревизија на управните акти претставува суштински елемент на системот на правната заштита на човековите права, и од таа причина треба да се обезбедува делотворен пристап на овој вид на ревизија. Имено, Препораката Р (2004) 20 на Комитетот на министрите на државите членки за судската ревизија на управните акти е усвоена, како што се кажува “имајќи предвид членот 6 на Европската конвенција за човековите права”, која предвидува дека “секој има право на правична и јавна расправа во разумен рок пред независен и непристрасен суд образуван на основа на закон” и релевантна судска пракса во (управните) спорови на Европскиот суд за човекови права. За потребите на Препораката поимот управен акт значајно е проширен и ја опфаќа целокупната дејност на управата: општите и поединечните правни акти и физичте (материјалните) дејствија кои управата ги презема при вршењето на власта, кои можат да влијаат на правата и правните интереси на физичките и правните лица (што и одговара на поимот по македонски јазик “акти на управата”, чии подвид се “управните акти”) и ситуациите на пропуштање на чинењето на управниот орган во случаите кога е обврзан да спроведува постапка по барање на странката (или т.н. молчење на управата).

²⁶ Миткова против Македонија 48386/09 од 15 октомври 2015, Параграф 56

²⁷ Тасева Петровска против Македонија 73759/14 од 11 јануари 2018 година. Параграф 26

²⁸ Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law

²⁹ Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties

³⁰ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts

EU JUSTICE SCOREBOARD - ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРОМОЦИЈА НА ЕФЕКТИВНА ПРАВДА И РАСТ

Европската унија, како една од своите основни цели, постојано го истакнува економскиот пораст. Всушност, најголемиот дел од политиките односно од механизмите кои се развиваат во рамките на Унијата се однесуваат токму на економскиот пораст во нејзини рамки, кој во крајна линија, е дури и мотивот за постоењето на Унијата. Институциите на Унијата константно се занимаваат со прашањето – кои фактори влијаат на економскиот пораст. Очекувано, меѓу низата фактори кои имаат силно влијание на економскиот пораст, се вбројуваат и националните правосудни системи (односно според јазикот на Унијата: национална правда).³¹

Унапредувањето на квалитетот на националното правосудство е тесно поврзано со извршувањето на улогата на судството во земјите-членки на Унијата. Доколку судските одлуки се предвидливи, навремени и подобни за извршување тогаш и самата деловна (бизнис) атмосфера ќе биде поатрактивна. Поинаку кажано, стабилноста во поглед на правосудството во една држава ги охрабрува потенцијалните инвеститори токму таму да се стационираат, имајќи предвид дека ќе добијат задоволително ниво на заштита на нивниот имот, инвестиции, како и во нивните договорни односи. Токму искуството на земјите-членки на Унијата кои се предмет на Програмите за економски прилагодување³² покажува дека аномалиите во поглед на националното правосудство доведуваат до намалување на довербата на граѓаните во институциите, што пак од своја страна, доведува до намалување на економскиот раст. Оттаму, фокусот на Унијата во областа на правосудството се ориентира кон *ефективната правда (ефективно правосудство)*, односно нејзиното постигнување.³³

Освен што ефективната правда е предуслов за економскиот раст, пристапот кон неа е и фундаментално право на секој граѓанин на Унијата. Односно, Повелбата за основните права на Европската унија стипулира дека секој оној чии права и слободи гарантирани со законите на Унијата се нарушени има право на делотворен правен лек пред суд вoseгласност со условите предвидени во овој член (член 47).

ЕУ ранг-листа на правосудството

Оттаму, ефективноста на правдата (правосудството) е суштински интерес на институциите на Унијата, поради што тие секогаш ќе инсистираат на изнаоѓање начини за нејзиното подобрување. Притоа, механизмите со кои се цели кон зајакнување на ефективноста на правдата секогаш треба да бидат системски, односно широко поставени и добро испланирани, а не *ad hoc* односно, инцидентални. Како еден од основните и најзначајните механизми во тој поглед се јавува *EU Justice Scoreboard*, односно ЕУ ранг-листата на правосудството (во натамошниот текст „Ранг-листа“).

Целта на Ранг-листата е, како што вели Комисијата во една од своите Комуникации,³⁴ е да им се помогне на Унијата и на земјите членки да постигнат ефективност на правосудството. Таквата помош ќе биде извршена со тоа што ќе се приложат веродостојни, споредбени и објективни податоци за функционирањето на правосудните системи во сите земји-членки. Квалитетот, независноста и ефикасноста се клучни компоненти на „ефективниот правосуден систем.“ Оттаму, податоците во врска со овие компоненти придонесуваат кон развојот на посоодветни политики во областа на правосудството, на национално и на ниво на ЕУ.

- Како што објаснува Комисијата,³⁵ основните карактеристики на Ранг-листата се:
- Ранг-листата е *споредбен* метод, кој ги покрива сите земји-членки, независно од правната традиција, односно правосудниот модел. Ранг-листата содржи споредби на некои индикатори, меѓутоа во никој случај не тежнее кон промовирање на даден правосуден систем.
- Ранг-листата цели кон претставување на *трендовите* во поглед на функционирањето на националните правосудни системи во текот на времето. Ранг-листата за прв пат претстави извесни податоци во 2013 година, што значи дека тие податоци можеби не ги отсликуваат и ефектите од актуелните реформи кои се случуваат во националните правни системи.

³¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The EU Justice Scoreboard A Tool to promote effective justice and growth*, Brussels, 27.3.2013, COM(2013) 160 final, pp. 2;

³² Ibid, Economic Adjustment Programmes in EL, IE, LV, PT.;

³³ Ibid, pp.2-3;

³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The EU Justice Scoreboard – a tool to promote effective justice and growth*, Brussels, 27.03.2013

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The EU Justice Scoreboard – a tool to promote effective justice and growth*, Brussels, 27.03.2013

- Ранг-листата е *необерзувачка алатка*, кој подразбира отворен дијалог со земјите-членки, со цел да им се помогне ним и на Унијата во креирањето на подобри политики во областа на правосудството. Преку Ранг-листата се идентификуваат проблемите кои заслужуваат внимание. Доколку индикаторите укажат на слаби перформанси се оди кон подлабока анализа на причините за таквите перформанси, по што може да се пристапи кон реформски зафати.
- За крај, Ранг-листата е и *еволуирачка алатка*, која со текот на времето ќе се прошири и ќе опфати и области кои, иницијално, не биле опфатени. Исто така, зависно од суштинските параметри Ранг-листата може да се здобие со поинакви индикатори и методи. Во дијалог со земјите-членки Ранг-листата може, прогресивно, да опфати и полиња кои не биле опфатени, а се дел од „правосудниот-ланец“, па оттаму и неопходна да е нивна анализа.

Освен овие основни карактеристики, неопходно да се истакне е дека Ранг-листата се бави исклучиво со *случаи кои не се кривично-правни*. Односно, Ранг-листата ги анализира само оние аспекти од правосудниот систем кој на непосреден начин се поврзани со инвестиционата клима. Оттука, таа се бави со *граѓанските и трговските постапки*, со кои се решаваат *трговските спорови*, како и со *административните случаи*. *Административните случаи се исклучително значајни од аспект на бизнис климата, поради фактот што административните органи издаваат лиценци и наплаќаат даноци, а исто така претприемачите често зависат од националните регулаторни тела.*

Со цел подготовка на Ранг-листата, Комисијата побара од посебниот *Совет на Европската комисија за евалуација на ефикасноста на правосудството* (скратено на англиски: *CEPEJ*) да прибира податоци и да изврши анализа. *CEPEJ* ги користи најрелевантните и значајни податоци до кои има пристап, а тука спаѓаат и податоците од надворешни извори (пр. Светската банка, Светски економски форум).

Индикатори на ЕУ ранг-листата на правосудството

Индикаторите на Ранг-листата, во најголема мера, се однесуваат токму на ефикасноста на правосудството. Примарните индикатори во 2013 се *должината на постапките, стапка на завршени случаи, и „висечките“ случаи*.³⁶

- *Должината на постапките*, како индикатор, значи дека се мери (во денови) колку време е потребно да се реши еден случај во прв степен. Како подиндикатор се јавува и „времето за решавање по поединечен предмет“. Овој подиндикатор ја изразува бројката која се добива со делење на нерешените со решените случаи на крајот на годината, по што се множи со 365.
- *Стапката на завршени случаи* го изразува односот на бројот на решени случаи со бројот на пристигнати случаи. На тој начин се согледува дали судот може да ги следи трендовите на покачување на бројката на пристигнати случаи. Пример, доколку од пристигнати 1000 случаи судот решил 500, тој решил половина од случаите. Дали доколку пристигнат 1500 случаи, судот повторно ќе успее да реши половина од нив?
- Бројот на „висечки“ случаи го одразува бројот на случаи кои по завршетокот на извесен референтен период (пр. година) се уште не се решени. Бројот на „висечки“ случаи влијае на „времето на решавање по поединечен предмет“.

Од ваквото објаснување на индикаторите со кои се мери ефикасноста на правосудството гледаме дека тие се, всушност, во тесна корелација. Должината на постапките е тесно поврзана со стапката на завршени случаи, а незавршените случаи пак на крајот на референтниот период (годината) се додаваат на бројката на „висечки“ случаи.

Ранг-листата, сепак, не се занимава исклучиво со ефикасноста на правосудниот систем туку ги проучува и индикаторите кои говорат за квалитетот на правосудството, во материјална смисла на зборот. Односно, со цел да се одрази квалитетот на правосудството се користат и други методи, покрај оние кои ја рефлектираат ефикасноста. Тука би се наброиле методите со кои се анализираат:

- Мониторингот и евалуацијата на активностите на судовите. Квалитетот и ефикасноста во судските постапки во голема мера зависат од мониторингот, од страна на пошироката и експертската јавност. Доколку самиот систем овозможува проширување на информациите во јавноста, се овозможува и поголема транспарентност, а оттаму и квалитет на одлуките. Освен тоа, евалуацијата е неопходна поради тоа што овозможува увид во пропустите, па следствено и подобрување на перформансите во иднина.

³⁶ Овие индикатори во поглед на ефективноста на правосудството се дефинирани од *CEPEJ*, Повеќе за нив може да се пронајде на: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

- Мониторингот подразбира публикации, односно годишни извештаи, како и мерење на бројот на пристигнати случаи, бројот на донесени одлуки, бројот на одложени случаи и должината на постапките.
- Евалуацијата, пак, од своја страна е индикатор кој говори за активностите на судовите. Таа се базира на:
 - постоење на индикатори со кои се мерат перформансите,
 - редовна евалуација на перформансите и аутпутите (резултатите од работата на судовите),
 - постоење на стандарди за квалитет (политики со кои се обезбедува квалитет, политики во поглед на човечките ресурси итн.),
 - постоење на специјализирани судски кадри кои ќе се бават со политиките за квалитет.
- ИСТ (информатички и комуникациски) системи на судовите. Употребата на информатички и комуникациски технологии во денешно време е нужна за секој субјект, па така и за судовите. Не би можело да се говори за соодветно ниво на развиеност на правосудниот систем, доколку самите судовите не користат модерни информатички и комуникациски технологии. Оттаму, овој индикатор се занимава со постоењето на соодветни технологии во судовите, со што се овозможува регистрирање и менаџирање со случаите и комуникација помеѓу судовите и останатите субјекти.
- Алтернативните начини на решавање на споровите. Во граѓанските и трговските спорови алтернативните начини на решавање на споровите имаат исклучително голема важност. Тие имаат низа предности во однос на традиционалните судски постапки. Поради тоа, се смета дека со нив се овозможува поголем квалитет на правосудниот систем.
- Обуката на судиите. Обуките на судиите, иницијалните и континуираните, се исклучително важни кога се говори за квалитетот на правосудството. Притоа, кога се говори за обуки не се мисли само на обуките од соодветната правна област туку и на оние со кои се овозможува подобрување на било какви вештини кои би им користеле на судиите при извршувањето на нивните задачи.
- Средствата во буџетот кои се наменети за судството.

Овие индикатори во поглед на квалитетот се користени и во периодот од 2013 до 2018 година³⁷, со тоа што во 2015 година се остварени повеќе непосредно контакти со лица во рамки на правосудните системи со што се овозможила подалекусежна анализа. Исто така, од 2015 година Ранг-листата содржи и податоци за правната помош и рамнотежата во поглед на половата застапеност во правосудството.

За крај, освен со ефикасноста и квалитетот на правосудството, Ранг-листата се занимава и со перцепцијата за независноста на судството. Притоа, нужно да се нотира е дека не станува збор за индикатори за фактичката независност туку индикатори со кои се мери перцепцијата за независноста на правосудството. Доколку граѓаните го перцепираат правосудниот систем како доволно независен тие би одлучиле да инвестираат, односно своите ресурси да ги вложат во дадената земја. Тесно поврзана со оваа анализа е анализата на *Светскиот економски форум* кој секоја година објавува „индекс на перцепирана независност“. Овој индекс е добиен преку истражувања во кои учествуваат фирми од клучните сектори во стопанството. На тој начин се добива слика околу тоа колку јавноста го гледа/восприема правосудството како независно. Освен тоа, и Европскиот суд на правдата и Европскиот суд за човекови права говорат за важноста на восприемањето на судството како независно.

АНАЛИЗА НА РАБОТАТА НА УПРАВНИОТ СУД СКОПЈЕ И ВИШИОТ УПРАВЕН СУД СОГЛАСНО СО МЕТОДОЛОГИЈАТА НА СЕРЕЈ

Услови за работа на судовите

Просторни услови

Управен суд

Управниот суд од основањето во 2006 година е сместен во Скопје. Управниот суд е сместен во една од деловните згради на АД Македонски пошти чија изградба датира од почетокот на осумдесетите години на минатиот век. Зградата на Управниот суд е лоцирана на улица Орце Николов бб во центарот на градот Скопје и истата е заведена на Имотен лист 102479 на Катастарска парцела 9561 за Катастарска општина Центар 1. Зградата во која е сместен Управниот суд има три спрата односно приземје кое е во владение на приватно правно лице (АД ОНЕ ВИП) и прв и втор спрат кои се во владение на Управниот суд. Деловниот простор во кој е сместен Управниот суд кои се со вкупна површина од 1213м² и има 32 простории. Оттука, доколку се земе предвид површината на просторот на Управниот суд и бројот на вработените, произлегува дека Управниот суд обезбедува 14м² за секој вработен а ако се одземат ходниците и санитарните членови и помошните простории, 10 м² по вработен.

Физички пристап и услови за работа во Управниот суд

До Управниот суд може да се пристапи само преку еден влез, кој е влез како вработените на правното лице кое е сместено на приземјето, така и за вработените на Управниот суд. Пристапот е само преку внатрешни скали кои се наоѓаат веднаш до главниот влез на деловната зграда и во истата нема инсталирано лифт. Во зградата нема внатрешна гаража каде би можеле вработените во Управниот суд да ги оставаат своите возила а ниту странките и други лица кои доаѓаат во судот.

Внатрешните скали водат директно до Приемното одделение каде се врши поднесување на сите поднесоци и каде странките и другите лица имаат директен физички контакт со службениците од приемното одделение. Притоа, доколку е потребно да се изврши увид во предмет кој е заведен во Управниот суд истиот се врши во една од канцелариите на првиот спрат или во писарницата на вториот спрат. Не постои можност за пристап на лица со посебни потреби.

Управниот суд нема доволно просторни услови за архивирање на предметите од причина што при увид на просториите на Управниот суд, лесно е забележливо дека огромен број на предмети се складирани во ходниците на судот. Во целиот простор има само 2 или 4 санитарни чворови кои ги користат 86 лица.

Согласно фокус групата одржана со судиите на Управниот и Вишиот управен суд од 17.06.2018 година, од страна на судиите е наведено дека просторните услови се минимални од причина што најголем број на судиите се сместени по двајца во една просторија додека судските службеници се најмалку 4 во една просторија. Посебни простории имаат претседателот на Управниот суд и судскиот администратор. Условите во канцелариите од аспект на температурата се до 2018 година биле под минималните услови за работење посебно во летниот и зимскиот период кога температурата во канцелариите е многу висока во летниот период и многу ниска во зимскиот период. Во 2018 година се обезбедени 37 климатизери. Заклучок на управните судии е дека здрадата односно просторот во кој е сместен Управниот суд, дека не е воопшто соодветен за функција на судска зграда. Дополнително на тоа е истакнато дека во Управниот суд нема ниту една судница каде би се организирале јавни расправи. Јавните расправи се одржуваат во канцеларијата на претседателот на Управниот суд.

Во меѓувреме, претседателот на Управниот суд има доставено барање за добивање на нов простор за Управниот суд кој ќе ги исполнува просторните и физичките услови за нормално функционирање од аспект на задоволување на просторните услови за работа на судиите и судската администрација, архивирање на предметите, чување на списите на предметите во работа како и судници за јавни расправи.

Безбедносни услови

Управниот суд од безбедносен аспект не ги исполнува условите кои ги имаат другите судови во своите судски згради. Ова од причина што Управниот суд има само еден влез кој во исто време е и излез, и истиот е заеднички за Управниот суд и правото лице кое го има во владение на приземјето на деловната зграда, а преку истиот влегуваат и излегуваат сите лица кои доаѓаат во Управниот суд и приватното правно лице.

На главниот влез има мала канцеларија во која секогаш е присутен судски полицаец кој проверува кое лице оди во Управниот суд. Веднаш до влезот на зградата е инсталиран металодетектор кој не е во функција и влезот кон Управниот суд е постојано заклучен и се отклучува само од страна на судскиот полицаец. Управниот суд има 3 судски полицајци кои поседуваат и можат да користат палки, лисици и лесно огнено оружје. Во однос на предметите, нивото на безбедност е под минималниот од причина како што погоренаведовме огромен број на предмети се наоѓаат во главните ходници на првиот и на вториот спрат се наоѓаат на отворено ставени еден на друг. Ова е спротивно на стандардите на Советот на Европа, кој задолжително препорачува судската зграда да има обезбедно соодветен простор за чување, сортирање и архивирање на документите на судот.³⁸

Имајќи ги погоренаведените просторни услови во однос на користење на еден влез, непостоење на гаражен простор и друг влез и излез во Управниот суд, безбедноста на судиите и судските службеници е под минималните услови кои ги имаат сите редовни судови во Република Македонија.

Од возен парк, Управниот суд поседува 2 возила од кои само едно е функционално. Возилата се доделени од страна на Владата на Република Македонија и двете се постари од 10 години. Покрај тоа што функционалното возило се користи за службени патувања, тоа исто така се користи и за достава на предмети од Управниот до Вишиот управен суд. Возилото согласно староста не ги исполнува безбедносните услови кои треба да ги поседува службено возило.

Од аспект на безбедност зградата на Управниот суд исто така не ги исполнува ниту техничките, ниту функционалните аспекти согласно СЕПЕЈ. Советот на Европа предвидува стандарди согласно кои судската зграда треба да биде поделена на три зони и безбедносни мерки и движење во зградата – 1. Зона за јавност/рецепција, 2. Зона за судии и судски персонал и 3. Безбедносна зона. Согласно овие услови, судиите е потребно да работат во канцеларии до кои странките и другите лица ќе имаат ограничен пристап. Дополнително на тоа, овие стандарди предвидуваат и дека во судската зграда треба да се обезбедат посебни простории каде адвокатите ќе можат во приватност да зборуваат со своите клиенти односно странки. Исто така, овие стандарди предвидуваат дека судиите и судскиот персонал треба да имаат посебни влезови во судниците за разлика од странките и другите лица кои учествуваат или присуствуваат во судските постапки. Оттука, доколку во Управниот суд е предвидено зголемување на бројот на јавни расправи, во тој случај Управниот суд ќе мора да се обиде да ги обезбеди овие услови заради безбедност како на судиите така и на судскиот персонал.³⁹

Комуникација со странките и останатите органи

Управниот суд има воспоставено внатрешната комуникација помеѓу вработените преку електронска размена што се обезбедува достапност на податоци за вработените лица согласно нивното работно место и поставеност согласно распоредот за работа на Управниот суд, и АКМИС системот за управување со движење на предметите. За тоа е всушност е креирана интерна веб страна за локална употреба, каде се прикачуваат сите новини и акти кои е потребно да бидат транспарентни за вработените додека дополнително се креираат по потреба мапирани дискови помеѓу одредени вработени кои е потребно ефективно и ефикасно да разменуваат податоци.

Комуникација помеѓу Управниот суд и Вишиот управен суд

Помеѓу Управниот суд и Вишиот управен суд не постои било каква форма на електронска размена на податоци во меѓусебната комуникација, без оглед дали станува збор за жалбена постапка или службена комуникација. Размената на податоците е исклучиво во хартиена форма и се врши преку доставата со службеното возило на Управниот суд.

Електронска размена на податоци помеѓу Управниот суд и органите против чии управни акти е поднесена жалба

Не постои регуларна електронска размена на податоци и документи помеѓу Управниот суд и јавните органи освен кога станува збор за предмети кои се формираат по основ на тужби поднесени за градежни дозволи. Оваа електронска размена се одвива преку порталот <https://www.gradezna-dozvola.mk>. Во таа насока, од страна на Министерството за информатичко општество и администрација е реализиран проект за интероперабилност помеѓу јавните органи во Република Македонија во кој бил вклучен и Управниот суд преку изготвување на веб сервиси кои ќе овозможуваат достапност до податоци на барање на институциите дали против некое нивно решение е заведен управен спор или против одлучен предмет против нивно оспорено решение е поднесена жалба. Но до денес не е сеуште реализирана оваа соработка која многу би ја олеснила службената комуникација и размената на податоци, поднесоци и документи.

³⁸ https://rm.coe.int/16807482cb#_Toc409098520

³⁹ Ibid

Електронска размена на податоци помеѓу судовите и странките

Електронската комуникација не е остварлива помеѓу странките освен кога нив ги застапуваат ополномоштени адвокати. Управниот суд електронски комуницира со адвокатите кои имаат функционално електронско сандаче и функционира само еднонасочно односно само судот може да доставува акти до адвокатите преку електронска достава во АКМИС до адвокатите. До сега управниот суд преку овој модул има доставено 2340 поднесоци до адвокатите како полномошници во постапките пред управниот суд. Проблем во оваа комуникација е исто така што постојат доста адвокати кои немаат електронско сандаче и не постои можност да им се доставува по електронски пат како би се зголемила ефикасноста и економичноста при доставата на актите на судот.

Виш управен суд

Вишиот управен суд од основањето во 2011 година е сместен во Скопје во една деловно-станбена зграда чија изградба датира од почетокот на 2000 години. Зградата на Управниот суд е лоцирана на улица Никола Парапунов 31 во населбата Карпош 4 и истата е заведена на Имотен лист 29106 на Катастарска парцела 815/4 за Катастарска општина Карпош. Вишиот управен суд е сместен на првиот спрат и има засебен влез од станбениот дел на зградата. Деловниот простор во кој е сместен Вишиот управен суд се со вкупна површина од 484м² и има 17 канцелариски простории и 3 помошни простории. Оттука, доколку се земе предвид површината на просторот на Вишиот управен суд и бројот на вработените, произлегува дека Вишиот управен суд обезбедува 19,4м² за секој вработен а ако се одземат ходниците и санитарните членови и помошните простории, 10 м² по вработен. Оттука ако се има предвид дека Управниот суд има 14м² по вработен, Вишиот управен суд има за скоро 50% повеќе простор по вработен.

Пристап и услови за работа во Вишиот управен суд

Вишиот управен суд може има само преку еден влез за вработените на Вишиот управен суд но и за странките и сите други лица кои доаѓаат во судот. Пристапот е директно преку надворешниот влез и во деловниот простор нема инсталирано лифт. Во зградата има внатрешна гаража каде Вишиот управен суд има гаража но во истата нема простор за останатите вработените на Вишиот управен суд а ниту странките и други лица кои доаѓаат во судот.

Од главниот влез директно се пристапува до портирницата каде е сместен судски полицаец. Од таму се пристапува до главниот ходник на деловниот простор. Притоа, доколку е потребно да се изврши увид во предмет кој е заведен во Управниот суд истиот се врши во една од канцелариите или во писарницата. Не постои можност за пристап на лица со посебни потреби со лифт туку само преку рампата која се наоѓа на надворешните скали кои водат до главниот влез.

Согласно фокус групата одржана со судиите на Управниот и Вишиот управен суд од 17.06.2018 година, од страна на судиите е наведено дека просторните услови се минимални од причина што не е направена било каква капитална инвестиција на Вишиот управен суд. Посебни простории имаат претседателот на Управниот суд како и дел од судиите, но некои судии се сместени по двајца во канцеларија. Заклучок на управните судии е дека зградата односно просторот во кој е сместен Вишиот управен суд, дека не е воопшто соодветен за функција на судска зграда. Дополнително на тоа Вишиот управен суд исто како и Управниот суд нема ниту една судница каде би се организирале јавни расправи.

Безбедносни услови

Вишиот управен суд како и Управниот суд од безбедносен аспект не ги исполнува условите кои ги имаат другите судови во своите судски згради. Ова од причина што Управниот суд има само еден влез кој во исто време е и излез, и преку истиот влегуваат и излегуваат сите лице кои доаѓаат во Вишиот управен суд.

На главниот влез има мала канцеларија во која секогаш е присутен судски полицаец кој проверува кое лице оди во Вишиот управен суд. Веднаш од влезот се пристапува директно до просториите на судиите и судската служба. Судот има рачен металодетектор кој воопшто не е во употреба. Управниот суд има само 1 судски полицаец и истиот не поседува палка, лисици ниту лесно огнено оружје. Во Вишиот управен суд е инсталиран видео надзор до кој пристап има техничкиот секретар на Судот.

Имајќи ги погоренаведените просторни услови во однос на користење на еден влез, непостоење на доволно гаражен простор и друг влез и излез во Вишиот управен суд, безбедноста на судиите и судските службеници е под минималните услови кои ги имаат сите редовни судови во Република Македонија.

Од возен парк, Вишиот управен суд поседува 2 возила од кои само едно е функционално. Возилото е доделено од страна на Владата на Република Македонија и истото е постаро од 10 години. Покрај тоа што возило се користи за службени патувања, тоа исто така се користи и за достава на предмети до Управниот суд. Возилото согласно староста не ги исполнува безбедносните услови кои треба да ги поседува службено возило.

Од аспект на безбедност исто како и зградата на Управниот суд, Вишиот управен суд не ги исполнува ниту техничките, ниту функционалните аспекти согласно СЕРЕЈ, кој утврдува дека судската зграда треба да биде поделена на три зони и безбедносни мерки и движење во зградата – 1. Зона за јавност/рецепција, 2. Зона за судии и судски персонал и 3. Безбедносна зона. Согласно овие услови, судиите е потребно да работат во канцеларии до кои странките и другите лица ќе имаат ограничен пристап. Дополнително на тоа, овие стандарди предвидуваат и дека во судската зграда треба да се обезбедат посебни простории каде адвокатите ќе можат во приватност да зборуваат со своите клиенти односно странки.⁴⁰

Ефикасност

ЕУ ранглистата на правосудство ги прикажува резултатите од индикаторите земајќи предвид проценета вредност за целото судство. Во оваа анализа се користи методологијата на СЕРЕЈ за проверка на ефикасноста на административното судство во Република Македонија односно се локализира индикаторот за проверка на ефикасноста на Управниот суд Скопје и Вишиот управен суд.

Табела 2.

Управен суд	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Број на судии	22	25	25	30	30	32	29	28	28	28
Број на судски службеници	33	50	47	44	45	55	58	58	60	58
Предмети од претходна година	5804	9154	10340	13866	15980	14228	12461	10743	9860	9148
Новоформирани предмети во тековна година	8497	9043	9792	11863	14667	12754	13585	12182	11001	8712
Новопримени повторно заведени предмети	/	/	/	4	8	92	160	199	244	290
Вкупно предмети во работа	14301	18197	20132	25726	30591	27055	26138	23057	21053	18093
Решени предмети	5147	7857	6322	9746	16363	14544	15395	13197	11905	10514
Остаток -Нерешени предмети	9154	10340	13810	15980	14228	12461	10743	9860	9148	7579
Време за решавање по поединечен предмет	649.2	480.3	797.3	598.5	317.4	312.7	254.7	272.7	280.4	263.1
Стапка на решавање	0.61	0.87	0.65	0.83	1.12	1.14	1.13	1.08	1.08	1.2
Стапка на нерешени предмети	0.45	0.51	0.68	0.79	0.7	0.62	0.53	0.48	0.45	0.37

⁴⁰ https://rm.coe.int/16807482cb#_Toc409098520

Табела 3.

Виш управен суд	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Број на судии	14	12	11	11	11	13	13
Број на судски службеници	10	11	13	14	13	13	12
Предмети од претходна година	/	5	40	87	82	1095	99
Новопримени во тековната година	55	1751	1982	3050	4349	4388	4118
Вкупно предмети во работа	55	1756	2022	3137	4431	5483	5108
Решени предмети	50	1715	1935	3055	3336	4492	4357
Остаток - Нерешени предмети	5	40	87	82	1095	990	750
Време за решавање по поединечен предмет	36.5	8.5	16.4	7.6	119.8	80.4	62.8
Стапка на решавање	0.91	0.98	0.98	1.00	0.76	1.0	1.0
Стапка на нерешени предмети	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0

Должината на постапки и време за решавање по поединечен предмет

Времетраењето на постапката се изразува во единица на време (денови) потребно за решавање на предмет од страна на суд. Тоа е времето за кое судот треба да донесе одлука (во прв степен). Времето за решавање по поединечен предмет се изразува преку бројот на нерешени предмети, поделени со бројот на решените предмети на крајот на годината, помножено со 365 дена.

Согласно внатрешните процедури на Управниот и Вишиот управен суд, направена е пресметка согласно која е утврден оптималниот број на денови за движењето на предметите во судовите. За Управниот суд согласно внатрешните процедури за одделни процеси при управувањето со движењето на предметите за 2018 година е пресметано дека во делот на судската администрација оптималниот период за движење на еден предмет изнесува од 25 до 40 дена. Во Вишиот управен суд, во постапката по жалба, оптималниот период на движењето на предметот е 5 дена. Во рамките на пресметката за периодот за движење на периодот не е вклучен периодот на одлучување од страна на судиите. Во прилог, ви го доставуваме и шематскиот приказ на внатрешната организација на движење на предметот одделно за Управниот и за Вишиот управен суд.

Од податоците добиени преку годишните извештаи за Работа на Управниот суд Скопје, се гледа дека судот постигнал исклучително високо време решавање по поединечен предмет за првата извештајна година. Ова се должи на повеќе фактори. Согласно Законот за управни спорови донесен во 2006 година, истата година формално се формира и Управниот суд, но фактички почнува да работи дури една година подоцна откако се екипирал со судии односно откако се избрани 22 судии, и определен број на судски службеници кои ќе го опслужуваат, и откако е определен просторот во кој ќе биде седиштето на самиот суд. Иако е ново формиран суд, во првата извештајна година формирани се 8497 нови предмети, а судот прикажал бројка од 9154 нерешени предмети, што претставува статистички куриозитет. Наглиот пораст на бројката на новопримени предмети после 2011 година може да се должи и на фактот, што дел од решените предмети во Вишиот управен суд се враќаат во Управниот суд по основ укинување и враќање на повторно одлучување, кои Управниот суд ги заведува како ново примени предмети.

Во оваа прва извештајна година согласно со методологијата на СЕРЕЈ Управниот суд постигнал време решавање по поединечен предмет од 649.2 дена што е исклучително долго. Овој резултат може да се должи на недоволен број на судии, недоволна обученост на судиите и недостигот од искуство на самите судии во решавање на управни спорови како и на други субјективни фактори. Во следната извештајна година времето на избрани се 3 нови судии во Управниот суд, а бројката на судски службеници се зголемува од 33 на 50. Во оваа година судот оформил нови 9403 предмети и решил 2710 предмети повеќе од претходната година. Дури и со зголемениот обем на работа, и поголемиот номинален број на нерешени предмети, времето решавање по поединечен предмет е спуштено на 480.3 дена што укажува на зголемување на ефикасноста во работата. Во 2010 година бројката на судии останува неизменета, бројката на судски службеници маргинално опаѓа на 47 вработени, но со постепено зголемување на бројката на ново оформени предмети во 2010 година судот прикажал рекордно највисоко време решавање по поединечен предмет од 797.3 дена што укажува на аномален пад во ефикасноста. Во периодот од 2011 до 2013 година времето решавање по поединечен предмет континуирано се намалува до 312.7 дена. Во истиот период бројката на судии се качува на 32 избрани судии, а бројката на службеници варира, првин се намалува на 44 службеници во 2011 по што се качува на 55 до 2013. И покрај варијацијата во бројката на судски службеници согласно со овој индикатор ефикасноста на судот се зголемува од година во година што може да укажува на корелација помеѓу бројката на судии како и стекнатото на искуство на веќе избраните судии како фактори кои

влијаат за зголемување на ефикасноста во овој период. Во 2014 година Управниот суд бележи пад во бројката на судии на 29 и покачување на бројката на судски службеници на 58. Во оваа година на известување, покрај намалениот број на судии, Управниот суд бележи значително намалување на времето решавање по поединечен предмет на 254.7 дена, што ја потврдува аргументацијата дека поголемото искуство (би препоставиле и острученост) на судиите во Управниот суд и покрај намалениот број на судии влијае позитивно во зголемување на ефикасноста во работата на судот. Во наредната година број на судиите се намалува на 28 и истиот број останува до 2017 година. Притоа и бројот на судски службеници останува речиси непроменет (освен со мало зголемување од 58 на 60 службеници во 2016 година).

Во периодот од 2015 до 2017 година, трендот на останати предмети од претходната година и бројот на новопримени предмети е во постојано опаѓање. Имено, во 2017 година Управниот суд бележи 7579 нерешени предмети на крај на годината што е најмала бројка на нерешени предмети од неговото формирање до денес и со тоа ја достигнува и најниската стапка на нерешени предмети од 0.37 (табела 2).

Од анализата на овој индикатор се изведува дека највлијателни фактори за ефикасноста на Управниот суд се бројот на судии и нивната острученост односно искуство, по што следува бројката на судски службеници и нивниот профил кои служат како логистичка поддршка на самите судии во обработката на предметите.

Графички приказ на разликите во времетрањето на решавање на поединечен предмет за периодот од 2008 до 2017 година е претставен во графиконот 1:



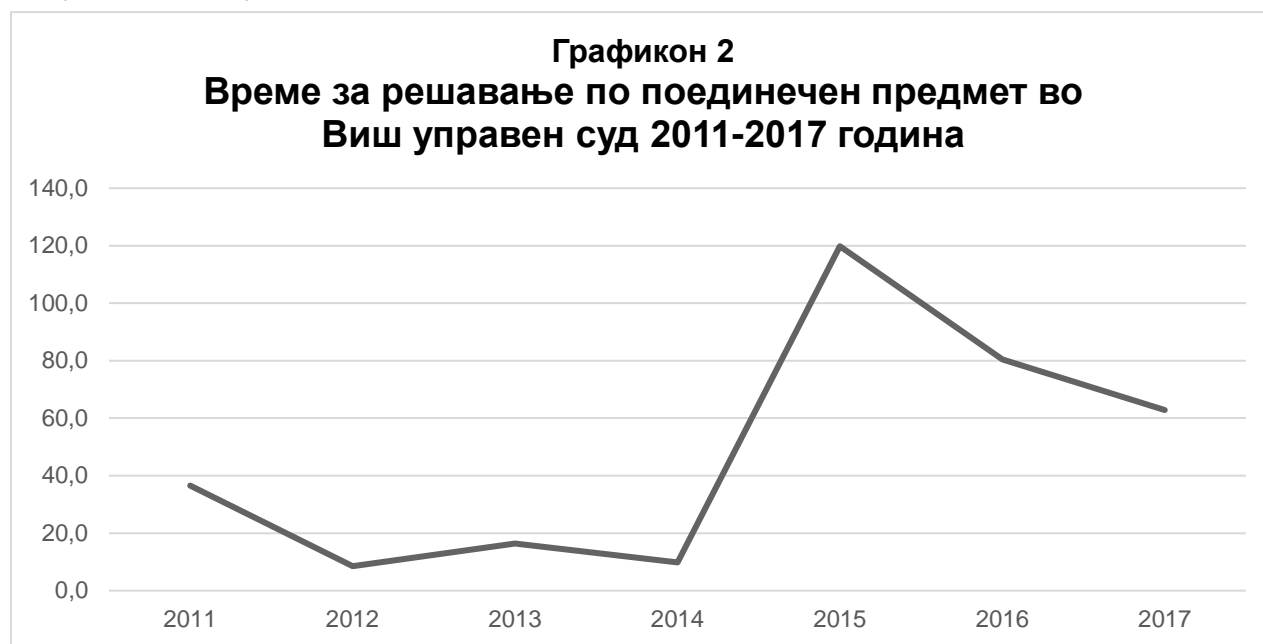
Влијанието на стручноста на судиите односно искуството во решавањето на предмети е изразено и во анализата на времето за решавање по поединечен предмет во Вишиот управен суд. Како и во случајот со Управниот суд, непосредно по почетокот со работа, Вишиот управен суд во првата извештајна година има 14 избрани судии, 10 службеници, и само 55 примени предмети. И покрај нискиот број на примени предмети Вишиот управен суд остварил 36.5 дена време решавање по поединечен предмет што е релативно кратко време за решавање на поединечен предмет. Во периодот кој следи по основањето на Вишиот управен суд, бројката на избрани судии во судот има тенденција на намалување, па така од првичните 14 судии во 2012 година нивната бројка се намалува на 12 во 2012 година, по што се намалува на 11 во 2013 и останува со таа бројка на судии до 2016 година кога се зголемува на сегашните 13 судии. Во однос на судските службеници, нивната бројка во Вишиот управен суд маргинално се зголемува од 10 на 14 и потоа постепено се намалува на 12. Како значаен факт што сакаме да го истакнеме е тоа дека во Вишиот управен суд од самото основање нема вработено ниту еден стручен соработник согласно категоризацијата В од Законот за судска служба⁴¹.

Бројката на ново примерни предмети од друга страна се зголемува секоја година, почнувајќи од 1751 предмети во 2012 година, 1982 предмети во 2013 година и 3050 предмети во 2014 година, и овој тренд продолжува да расте и во 2015 година кога се примени 4349 предмети и 4388 во 2016 година. За првпат трендот оди во надолна линија во 2017 година, поради тоа што се примени 4118 предмети. Сепак времето на решавање по поединечен предмет

⁴¹ Податок даден од страна на учесниците на Фокус група составена од судии на Управниот суд и Вишиот управен суд одржана во рамките на проектот „Реформа на управното судство“ на 17.07.2018 година во Скопје

од основањето на Вишиот управен суд во 2011 година се намалува и е исклучително кратко, тргнувајќи од фактот дека во 2012 година на судиите на Вишиот управен суд во просек им требало 8.5 дена за решавање на предмет, во 2013 година им биле потребни 16.4 дена додека во 2014 година бројот на денови бил намален на 7.6 дена. во што ја јакне аргументацијата за стручноста на судиите и условите за работа, но пред се стручноста на самите судии како фактор кој влијае врз подобрување на ефикасноста во работата на судот. Во 2015 година доаѓа до аномалија во однос на нерешените предмети од причина што нивната бројка доживува рапиден пораст од 82 предмети за 2014 година на 1095 предмети во 2015 година или во процент за скоро 1335%, што е драстично несразмерно за останатите години на работењето на Вишиот управен суд.

По 2015 година, како што е воочливо и во графиконот 2, времето за решавање на поединечни предмети повторно почнува да се намалува.



Стапка на решавање

Стапката на решавање е соодносот на бројот на решени предмети во однос на бројот на примени предмети. Имено доколку стапката на решавање е ниска и должината на постапката е долга, тогаш се создава повисока стапка на заостанати предмети во системот.

Стапката на решавање е во корелација со времето решавање по поединечен предмет во Управниот суд. Од првата извештајна година до 2010 година се гледа истата варијација на постепено покачување на стапката од 0.61 на 0.87 во 2009 година, по што се гледа пад на 0.65, и постепено и континуирано покачување на стапката на решавање до 2013 година. Во 2014 година има маргинален пад на стапката од 0.01 процентен поен што е незначителен пад во стапката во решавање.

Од табела 2 (фокусиран преглед во табела 4) се гледа дека Управниот суд од 2010 до 2014 година конзистентно ја зголемува способноста да решава поголем број на предмети од година во година. Варијациите во стапката на решавање се должат и на фактот што бројката на ново оформени односно нови примени предмети не е конзистентна, односно се зголемува од 2008 до 2012, по што се бележи пад во 2013 и повторно зголемување на бројот на нови предмети во 2014. И покрај тоа, од 2010 година Управниот суд sukcesивно решава се поголем број предмети на годишно ниво. Во 2015 и 2016 година, Управниот суд иако и понатаму ја задржува високата стапка на решавање на предмети на годишно ниво, таа е намалена. Но во 2017 година стапката на решавање на предмети изнесува 1.2 што претставува највисока стапка на решавање на предмети на Управниот суд од 2008 година до денес.

Табела 4.

Управен суд	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Решени	5147	7857	6322	9746	16363	14544	15395	13197	11905	10514
Новоформирани	8497	9043	9792	11768	14675	12754	13585	12182	11001	8712
Стапка на решавање	0.61	0.87	0.65	0.83	1.12	1.14	1.13	1.08	1.08	1.2

Покрај табеларен приказ, во графиконот 3 е претставен графички приказ на стапката на решени на предмети во Управниот суд за периодот од 2008 до 2017 година.

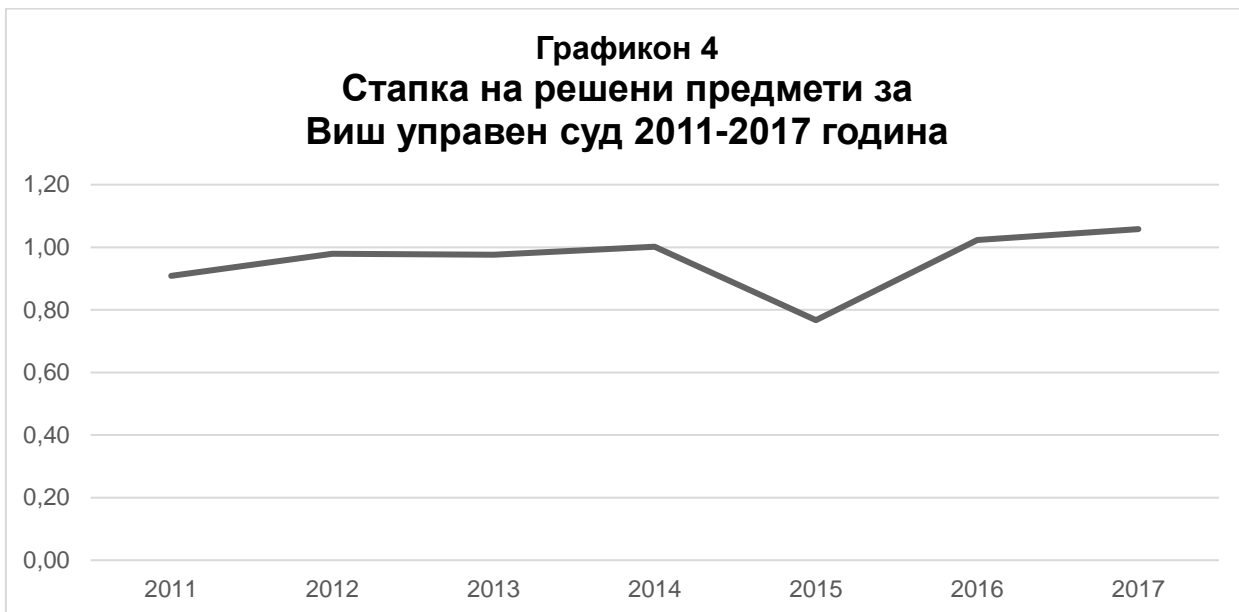


Од табела 5 и графикон 4 јасно се согледува дека со постојните капацитети, Вишиот управен суд под овој обем на оптереност со нови предмети успешно се справува со обемот на предмети во работа што го прави ажурен суд⁴². Повеќе коменари за ефикасноста на Вишиот управен суд ќе бидат дадени во анализата на следниот индикатор.

Табела 5.

Виш управен суд	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Примени	55	1750	1982	3948	4349	4388	4118
Решени	50	1715	1935	3953	3336	4492	4357
Стапка на решавање	0.91	0.98	0.98	1.00	0.76	1.0	1.0

⁴² Извештаи за работата на Судскиот совет на Република Македонија за 2015, 2016 и 2017 година



Во однос на ефикасноста на административното судство, одредено влијание има и самиот основ на поднесување на тужба/жалба односно дали предметот е од областа на урбанизам, царина, денационализација, прекршоци и сл. Согласно податоците дадени во Извештајот за работа на Управен суд за 2014 податоците укажуваат дека од вкупно 13.585 новопримени предмети, 5634 се примени од областа на прекршоците, односно 41,5% од вкупниот број на новопримени предмети во Управниот суд. Понатаму, во 2015 година, од вкупно 12.182 предмети, 4534 биле во областа на прекршоците. За 2016 година, бројот на предмети во областа на прекршоците е 2287 од вкупно 11.000 предмети, а за 2017 година прекршочни предмети биле 1159 од вкупно 8712.

Оттука може да се констатира дека најголем обем на работа, односно оптеретеност на Управниот суд е во областа на прекршоците, но процентот на прекршочните предмети се намалува од година во година.

Појасен приказ на за бројот на прекршочните предмети за изминаите 4 години е претставен во графичкиот приказ број 5, 6, 7 и 8.





Стапка на нерешени предмети

Стапката на нерешени предмети се изразува преку бројот на нерешени предмети на 100 жители, што остануваат да се решат (во прв степен) на крајот на периодот (на пример, една година). Оваа стапка влијае врз времето решавање по поединечен предмет. За намалување на должината на постапката е потребно да се превземат мерки за намалување на бројот на нерешени предмети. За потребите на овој и другите квантитативни индикатори кои се врзани со број на жители, искористени се податоци од последниот званичен попис на населението на Република Македонија достапни од Државниот завод за статистика, согласно со кои во 2002 год., Република Македонија има 2.022.547 жители.⁴³

Табела 6.

Управен суд	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Новоформирани	8497	9043	9792	11768	14675	12754	13585	12182	11001	8712
Решени	5147	7857	6322	9746	16363	14544	15395	13197	11905	10514
Нерешени	9154	10340	13810	15980	14228	12461	10743	9860	9148	7579
Останати	5804	9154	10340	13866	15980	14228	12461	10743	9860	9148
Стапка на нерешени предмети (на 100 ж)	0.45	0.51	0.68	0.79	0.7	0.62	0.53	0.48	0.45	0.37

⁴³ Државен завод за статистика: Население. Достапно на: <http://www.stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=2> (посетено последен пат 18.10.2015 г.)



Во табела 6 и графичкиот приказ во графиконот 9 може да се види дека стапката на нерешени предмети во Управниот суд, на 100 жители има малку поинаква парабола од стапката на решени предмети и времето на решавање по поединечен предмет но сепак е конзистентна со резултатите од претходните два индикатора. Стапката на нерешени предмети на 100 жители бележи покачување до 2011 година по што опаѓа секоја година. Ова се должи, пред се, на методологијата преку која се изведува стапката на нерешени предмети. Имено, со оглед дека се изведува од бројката на нерешени предмети, падот на стапката го следи покачувањето на бројката на новооформени предмети повеќе отколку покачувањето на стапката на решени предмети за дадена година. Сепак со зголемувањето на способноста на судот да решава повеќе предмети година за година и стапката на нерешени предмети сукцесивно опаѓа од 2011 до 2017 год. што укажува на зголемување на ефикасноста во судот во набљудуваниот период.

Бидејќи овој индикатор директно зависи од намалувањето на бројката на нерешени предмети, а бројката на ново оформени односно ново примени предмети не е фактор врз кој Управниот суд има влијание бидејќи зависи само од вољата на незадоволните странки во управна постапка (и прекршочна постапка пред надлежен административен прекршочен орган) да поведуваат управен спор единственото нешто што Управниот суд може да го направи за да го подобри овој индикатор е да ја подобрува сопствената ефикасност. Како решение на долг рок не може да биде избор на нови судии бидејќи се ризикува во догледен период да се јават години во кои при постојната динамика на решавање на предмети, доколку има намален прием на нови предмети да се јави намален обем на работа по судија што ќе се пренесе во неефикасност во алокација на човечки ресурси (да има судии со значително намален обем на работа кои нема да можат да ја остварат предвидената норма на решени предмети во дадена година).

Табела 7 (проекција во услови на непроменета оптереност)

Управен суд	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Број на судии	28	28	28	28	28	28	28	28	28
Број на судски службеници	58	58	58	58	58	58	58	58	58
Предмети од претходна година	9148	7579	6408	5237	4065	2894	1723	552	0
Новоформирани предмети во тековна година	8712	8500 ⁴⁴	8500	8500	8500	8500	8500	8500	8500
Новопримени повторно заведени предмети	290								
Вкупно предмети во работа	18093	16079	14908	13737	12565	11394	10223	9052	8500
Решени предмети	10514	9671	9671	9671	9671	9671	9671	9052	8500
Остаток-нерешени предмети на крај на година	7579	6408	5237	4065	2894	1723	552	0	0
Време за решавање по поединечен предмет	263,1	241,8	197,6	153,4	109,2	65,0	20,8	0,0	0,0
Стапка на решавање	1,21	1,14	1,14	1,14	1,14	1,14	1,14	1,06	1,00
Стапка на нерешени предмети	0,37	0,32	0,26	0,20	0,14	0,09	0,03	0,00	0,00
Минимална месечна норма	36,60	31,40	31,40	31,40	31,40	31,40	31,40	31,40	31,40

Во табела 7 се обидовме да прикажеме проекција на ефикасноста на Управниот суд Скопје, во периодот 2018 до 2025 година доколку бројката на новопримени предмети остане константна а Управниот суд ги задржи постојните капацитети односно ги дава истите резултати од 2017 година. Со оваа динамика на решавање на нови предмети, Управниот суд ќе постигне оптимална ефикасност односно во целост да ги решава сите новопримени предмети и да не создава остаток до 2023 година. Оваа проекција иако е хипотетичка може да ни понуди вредна проценка за идниот развој на самиот суд. Доколку ја задржи истата продуктивност до 2023 година, веќе во 2024 година ќе се создадат услови да има повеќе судии од потребното.

Во графиконите 10, 11 и 12 сликовито е прикажана проекцијата на решавање на предметите, остатокот и времето потребно за решавање на поединечен предмет за 2018-2025 година.

⁴⁴ Како средна вредност на приливот на нови предмети е даден приближно на бројот на новпримени предмети од 2017 година



Табела 8.

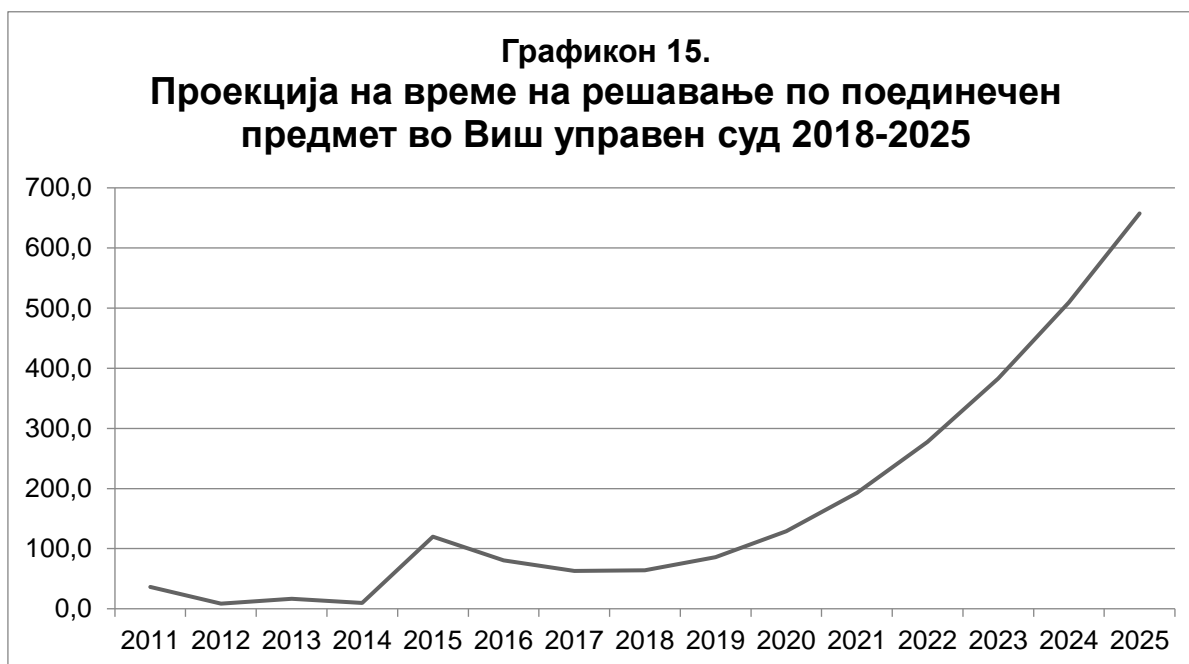
Виш управен суд	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Останати	/	5	40	87	82	1095	99
Примени	55	1751	1982	3050	4349	4388	4118
Решени	50	1715	1935	3055	3336	4492	4357
Нерешени	5	40	87	82	1095	990	750
Стапка на нерешени предмети	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0

Во однос на стапката на решавање, Вишиот управен суд се уште прикажува занемарлива стапка на нерешени предмети, која со постојните капацитети и обем на оптереност не може да се измери (би требало да прикажеме стапка со четири или пет децимали што е занемарливо). Ова не кажува дека Вишиот управен суд остане како што е, нема да се соочи со намалување на ефикасноста во работата, напротив прашање на време е доколку остане да постои, кога ќе се зголеми бројката на незадоволни странки во Управен спор во прв степен кои ќе се решаваат да побараат правна заштита пред Вишиот управен суд.

Табела 9 (проекција во услови на зголемен обем на работа на Вишиот управен суд).

Виш управен суд	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Број на судии	13	11	11	11	11	11	11	11	11
Број на судски службеници	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Предмети од претходна година	990	750	762	1024	1536	2298	3310	4572	6084
Новоформирани предмети во тековна година	4118	4368	4618	4868	5118	5368	5618	5868	6118
Вкупно предмети во работа	5108	5118	5380	5892	6654	7666	8928	10440	12202
Решени предмети	4358	4356	4356	4356	4356	4356	4356	4356	4356
Остаток-нерешени предмети на крај на година	750	762	1024	1536	2298	3310	4572	6084	7846
Време за решавање по поединечен предмет	62,8	63,8	85,8	128,7	192,6	277,4	383,1	509,8	657,4
Стапка на решавање	1,06	1,00	0,94	0,89	0,85	0,81	0,78	0,74	0,71
Стапка на нерешени предмети	0,04	0,04	0,05	0,08	0,11	0,16	0,23	0,30	0,39
Минимална месечна норма	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00	36,00





Во табела 9 и графиконите 13, 14 и 15 понудивме хипотетичка проекција за периодот од 2018 до 2025 година, за тоа што ќе се случува во Вишиот управен суд доколу бројката на новопримени предмети постепено се зголемува за 250 предмети годишно, согласно стапката на обжалени одлуки на Управниот суд. Со само 500 предмети повеќе ќе се појави значително зголемување на заостанати предмети во 2020 година, што ќе се одрази на зголемување на времето решавање по поединечен предмет, постепен пад на стапката на решавање и зголемување на стапката на нерешени предмети. Од анализата на ефикасноста на Вишиот управен суд согласно со методологијата на СЕРЕЈ може да се изведе дека оптималната оптереност на Вишиот управен суд е постигната во 2017 година.

Извршување на пресуди

Во рамките на статистиките кои ги водат Управниот и Вишиот управен суд не постои методологија а согласно тоа и податоци за процентот на извршени судски одлуки, како на Управниот така и на Вишиот управен суд. Овој недостаток создава состојба на неможност да се согледа целосната слика за ефикасноста и посебно ефективностa на работата на управните судови во Република Македонија а со тоа и на степенот на задоволување и исполнување на административната правда.

Квалитет на судството⁴⁵

Табела 10. Преглед на обжалени предмети на Управниот суд Скопје⁴⁶

Примени предмети од ВУС и видови одлуки	2014	% од решени во 2013 (14.544)	2015	% од решени во 2014 (15395)	2016	% од решени во 2015 (13197)	2017	% од решени во 2016 (11905)
Вкупно примени предмети*	2904	19,97	3308	21,49	4461	33,8	4283	35,97
Потврдени одлуки**	2107	72,55	2302	69,59	3326	74,56	3160	73,79
Вкупно уважени жалби против одлуки на УС***	609	20,97	734	22,19	789	17,69	840	19,61
Преиначени одлуки	483	16,63	560	16,93	597	13,38	624	14,57
Укинати одлуки	126	4,33	174	5,53	192	4,30	224	5,23
Отфрлени жалби	182	6,26	272	8,22	346	7,76	275	6,42
Делумно укинати	6	0,20	/	/	/	/	/	/

⁴⁵ Надвор од испитаните индикатори на СЕРЕЈ за квалитетот на работата на судството, како посериозен проблем кои влијае врз квалитетот на судските одлуки на Управниот суд Скопје се истакнува фактот дека не сите тужени органи ги доставуваат списите на предметот. Конкретно посочен пример се предметите кога тужен е Катастарот. Став на испитаниците е дека правилата не се проблематични туку нивното непочитување.

⁴⁶ Податоците се добиени од Извештаи за работи на Управниот суд Скопје; Чл. 42а, ЗИД ЗУС (Службен весник на Република Македонија бр. 150/2010) "Против одлуките на УС странките можат да изјават жалба во рок од 15 дена од денот на доставување на Одлуката преку УС до ВУС. Против одлуката на УС, органот чиј акт бил предмет на управен спор може да поднесе жалба преку Државниот правобранител на РМ.";

Табела 11. Процент на квалитет изразен преку методологија на Управен суд

Примени предмети од ВУС и видови одлуки	2012	% од обжален и вратени	2013	% од обжалени вратени	2014	% од обжален и вратени	2015	% од обжалени вратени	2016	% од обжален и вратени	2017	% од обжалени вратени
Вкупно примени предмети*	1616		3325		2904		3308		4461		4283	
Потврдени одлуки**	948	58.66	1069	32.15	2107	72.56	2302	69.59	3326	74.58	3160	73.78
Вкупно уважени жалби против одлуки на УС***	401	24.81	415	12.48	609	20.97	734	22.19	789	17.69	840	19.61
Преиначени одлуки	275	17.02	313	9.41	483	16.63	560	16.93	597	13.38	624	14.57
Укинати одлуки	126	7.80	102	3.07	126	4.34	174	5.25	192	4.30	224	5.23
Отфрлени жалби	138	8.54	132	3.97	182	6.27	272	8.22	346	7.76	275	6.42
Делумно укинати	3	0.19	/	/	6	0.21	/	/	/	/	/	/

* Вкупно примени предмети во Управен суд со второстепени одлуки од Вишиот Управен суд.

** Предмети во кои жалбата против одлука на Управниот суд е одбиена како неоснована се прикажани како “потврдени одлуки”.

*** Предмети во кои Вишиот управен суд ја уважил жалбата на странката, ја преиначил или укинал одлуката на УС се прикажани како “Вкупно уважени (усвоени) жалби против одлуки на УС.”

Стандардизиран пристап кон мерењето на квалитетот на работата на судството во однос на законитоста на одлуките кои судовите ги донесуваат е:

- соодносот на бројот на решени предмети, со бројот на обжалени предмети односно бројот на предмети по кои повисокиот суд постапил по основ на поднесена жалба, одлучил и ги вратил во првостепениот суд;
- соодносот на бројот на предмети во кои повисокиот надлежен суд ја одбил жалбата од странката, односно ја потврдил одлуката на првостепениот суд. Резултатот од овој индикатор најчесто се користи како индикатор за квалитет или процент на квалитет бидејќи укажува на број на предмети кои иако биле обжалени од страна на незадоволна странка, повисокиот суд ги потврдил;
- сооднос на бројот на обжалени предмети во кои повисокиот суд ја уважил односно усвоил жалбата и ја укинал, преиначил или поништил одлуката на првостепениот суд и го вратил предметот на повторно одлучување, со вкупниот број на обжалени предмети. Овој сооднос ни дава податок за колкав обем на предмети повисокиот суд оценил дека првостепениот донел незаконита одлука (погрешно утврдил фактичка состојба и сл.) и со своја одлука пристапил кон обезбедување на законитост.

Воедно овие податоци може да се стават во сооднос и со вкупниот број на решени предмети со што се добива пообјективна слика за колкав процент од решените предмети во првостепениот суд се решени на штета на правата на странката.

Притоа, прегледот на податоците понуден во табела 10. и 11. се базира на достапните податоци во извештаите за работата на Управниот суд и истите се темелат на бројот на примени предмети во Управниот суд, кои се вратени со одлука на Вишиот управен суд односно веќе процесирани предмети за дадена извештајна година, а не врз бројот на предмети против кои е поднесена жалба во истата извештајна година. Тие предмети се прикажуваат откако Вишиот управен суд ќе постапи по нив, во следната извештајна година.⁴⁷

⁴⁷ Појаснување: во Извештајот за работа на Управниот суд за 2014 год., наведено е дека во 2014 година, во Управен суд се поднесени 3951 жалба, а од Вишиот управен суд, со второстепени одлуки се вратени 2904 предмети. Состојбата со примени предмети со второстепени одлуки од Вишиот управен суд се прикажани табеларно на ниво на Судот и по оддели;

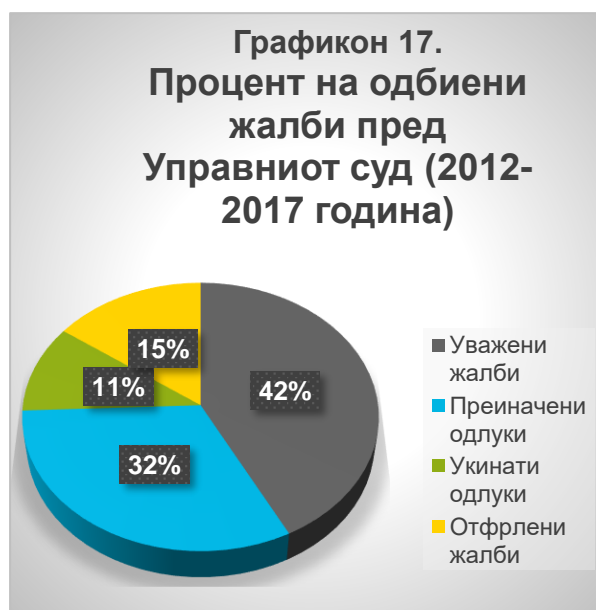
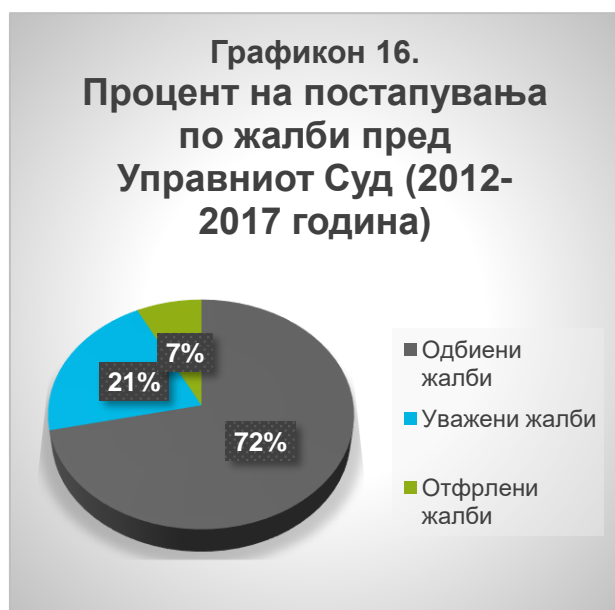
Од табела 10 може да се увиди дека за периодот на набљудување во ова истражување (2014-2017 година) обемот на обжалени предмети по кои Вишиот управен суд одлучил и ги вратил во Управниот суд претставува помеѓу 20% и 36% од вкупниот обемот на решени предмети за дадена година, односно процентот расте од една петина до една третина од случаите во кои странките побарале правна заштита од повисока инстанца.

Друг индикативен податок е бројот на обжалени предмети за кои Вишиот управен суд ја потврдил првостепена пресуда на Управниот суд. Процентот на потврдени одлуки варира од 72,55 (во 2014 година) до 73,79 проценти (во 2017 година) што претставува индикатор за квалитетот на работата на Управниот суд.

Обемот на предмети во кои Вишиот управен суд ја уважил жалбата против одлука на Управниот суд варира од година во година од 72,55 % во 2014 година до 73,79 проценти во 2017 година. За да се добие пообјективна слика за обемот на предмети во кои Вишиот управен суд навистина пристапил кон обезбедување на законитост и заштитил право на странка во управен спор, бројот на предмети во кои Вишиот управен суд ја уважил односно усвоил жалбата против одлука на Управен суд мора да се спореди со вкупниот број на решени предмети, а не само во однос на вкупниот број на обжалени предмети бидејќи процентот на предмети во кои Вишиот управен суд ја потврдил одлуката на Управниот суд иако се обжалени, одразува процент на предмети во кои Управниот суд правилно постапил и докажал квалитет во работата.

Во однос на вкупниот број на предмети, бројот на обжалени предмети во кои Вишиот управен суд ја уважил жалбата против одлука на Управниот суд претставува околу една петина од вкупниот број на предмети.

Во табела 11 (графикони 16 и 17) е даден преглед на бројот на предмети по кои Вишиот управен суд ја уважил жалбата и постапил така што одлуката на Управниот суд ја преиначил и предмети за кои Вишиот управен суд ја уважил жалбата против одлуката на Управниот суд и ја укинал. Од прегледот се гледа дека во најголем дел од предметите во кои Вишиот управен суд ја уважил жалбата, Судот ја преиначил одлуката на Управниот суд и ја вратил на повторно одлучување.



За да се реализираат целите на анализата потребно е да се земат предвид следниве податоци:

- Од основањето на Вишиот управен суд и воедно воведувањето на жалбата како редовен правен лек во управно-судската постапка во Република Македонија, ова правно средство се користи во просек против 27,8% од одлуките на Управниот суд, а во поголем дел од обжалените предмети Вишиот управен суд ја потврдил одлуката на Управниот суд.
- Во однос на вкупниот број на решени предмети од страна на Управниот суд, уважени се помеѓу 17 и 22 проценти од жалбите против решенијата на Управниот суд. до 7,05 проценти од вкупно поднесените жалби.

Врз основа на сите овие податоци и нивната анализа, може да се заклучи дека е тешко да се најдат аргументи со кои можат да се оправдаат ресурсите (финансиски, човечки и просторни) за постоењето на посебен судски орган кој номинално оперира за една петтина од работата на Управниот суд, а ефективно од него правна заштита добиваат помалку од 4% од странките во управен спор.

Управниот суд, а повеќе од 70% (во 2017 год.) од обжалените предмети ја потврдиле одлуката на Управниот суд, улогата на Вишиот управен суд како заштитник на законитоста во управно-судска постапка се маргинализира. Доколку во периодот кој следи судската практика продолжи да прикажува слична состојба, се потешко ќе биде објективно да се брани оправданоста од дополнителна, повисока судска инстанца во управното судство во Република Македонија.

Следење и евалуација на работата на судовите

Со цел да се подобри квалитетот и ефикасноста на судските постапки, работата на судовите треба да се следи преку разбирлив и јавно достапен систем кој ќе собира информации и редовно ќе ги оценува. Индикаторите ја одразуваат достапноста на редовните (постојни) системи за следење и оценка на работата на судовите. Системите за следење подразбираат и објавување на годишни извештаи за работа и мерењето на бројот на новопримени предмети, бројот на донесени одлуки, одложени случаи и времетраењето на постапките. Евалуирањето на активностите на судовите врз основа на индикатори, е условено со постоење на: јасна дефиниција на индикатори за перформанси (новопримени предмети, решени предмети, предмети што чекаат, стапка на раст на заостанати предмети, перформанси на судии и судски персонал, извршување на судски пресуди, трошоци), редовна евалуација на аутпутите за продуктивност, дефинирање на стандарди за квалитет (политики за гарантирање на квалитет, политики за човечки ресурси, проверка на постапките, искористување на расположливи ресурси), специјализиран судски персонал доверен со задача да ги спроведува политиките за квалитет.

Од направената анализа се добиваат следниве заклучоци:

- Во однос на овој индикатор, Управниот суд и Вишиот управен суд (соодветно) објавуваат годишни извештаи за работа, во кои содржат информации за новоформирани предмети, број на решени предмети на крајот од периодот на евалуација (крај на година), број на нерешени од заостанати предмети на крајот од годината. Од достапните информации се изведуваат податоци за вкупниот обем на предмети се уште во работа во текот на една година која е предмет на евалуација.
- Податоците се понудени како агрегат и извештаите не содржат анализа односно осврт за причините за заостанување на предмети ниту пак друг вид аналитички информации, како што се информации за подносителот на жалбата (државен орган или граѓанин) и основот за укинување и преиначување на пресудите на Управниот суд од страна на Вишиот управен суд.
- Од 2008 до 2011 година извештаите не се униформни односно од година во година обемот на податоци се разликува што укажува на недоследности во работата на единицата во судот задолжено за анализа. Обврската за изработка и објавување на извештајот подетално е утврдена со Деловникот за работа на судот. Последната негова верзија односно последниот Деловник е усвоен во 2013 година поради што последните извештаи за работа покажуваат поголема униформност во начинот на кој се прикажуваат податоците. Од 2013 година, годишните извештаи на управните судови се униформирани. Но статистиките кои ги водат управните судови не се усогласени со методологијата на статистичката обработка на Судскиот совет на Република Македонија.
- За изработката на извештаите и анализа на податоците согласно Деловникот треба управните судови да имаат посебна организациона единица, односно информатичката служба, што во моментот ја води по едно лице – информатичар и во двата суда во соработка и координација со судските администратори. Имајќи предвид дека и во Управниот и во Вишиот управен суд нема судски администратори, оваа функција ја извршуваат лица назначени за вршители на должност од страна на претседателите на судовите се до изборот на судски администратори.
- Анализата на судската практика на Управниот суд се врши во рамките на самиот суд, од страна на посебен судија за судска практика, што во моментот не е назначен ниту во Управниот суд ниту во Вишиот управен суд. И покрај тоа, судската пракса во Вишиот управен суд се објавува редовно во форма на билтен што се должи на напорите на претседателот на судот. Во Управниот суд се до крајот на 2017 година беше назначен судија за судска пракса но поради исполнувањето на условите за пензија истиот беше разрешен по што не е назначен нов судија за судска пракса.
- Екстерна анализа на судската практика и нејзина публикација не се врши видно и од пристапот кој го има Врховниот суд кој во своите публикации не го опфаќа управното судство.

| ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА УПРАВНОТО СУДСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

- Јавноста на судската практика се обезбедува исклучиво преку објавување на пресудите на Веб страницата на судот. Други облици на јавност како што се различни публикации кои би ја рефлектирале судската практика или јавни расправи организирани од страната на судот не се практикуваат.
- Системско решение за следење на времетраењето на судските постапки постои но за истото се води само просек, кој се доставува во Судскиот совет на Република Македонија во годишниот извештај за работата на управните судови, поединечно. .
- Судиите не се доволно запознаени дали постојниот информатички систем за работа на судот (АКМИС) може да служи за евиденција дали се доставени судските одлуки до самите странки, ниту дали постои воспоставен систем за следење на доставувањето на судските одлуки, а доставниците се ставаат во самиот предмет во хартиена форма.

Табела 13.

Инструменти за следење на работата на судот	Управен суд	Виш управен суд
Систем за следење на должината (времетраење) на постапки	не	не
Систем за следење на бројот на одложени предмети	не	не
Систем за следење на доставени одлуки	не	не
Систем за следење на нови предмети	да	да
Годишни извештаи за работа	да	да
Други системи за следење на работата	не	не

Табела 14.

Национален инструмент за евалуација на работата на судот	Управен суд	Виш управен суд
Посебна служба за евалуација на работата на судот (мерење на квалитет)	да	/
Индикатор за продуктивност на судии	да ⁴⁸	да
Индикатор за заостанати предмети (нерешени и предмети во тек)	да	да
Индикатор за решени предмети	да	да
Индикатор за должината на постапките	не	не
Индикатор за ново оформени предмети	да	да
Дефиниран индикатор за квалитет	не	не

⁴⁸ Управниот суд Скопје има воспоставено норма за судии, која претпоставува минимален број на предмети што судија треба да го реши во текот на еден месец; Воспоставено со Деловник за работа;

ИКТ системи во управното судство

Управен суд

Анализата на годишните извештаи би довела до заклучок дека првата посериозна набавка на опрема се врши во 2008 (терминот набавка се користи во поширока смисла на зборот опфаќајќи ги и донациите од Министерството за правда) кога тој располага со вкупно 58 компјутери и 26 печатачи. Ситуацијата дополнително се подобрува идната година, кога се вршат повеќе јавни набавки на техничка опрема, Управниот суд располага со 67 компјутери, 34 печатачи, 2 инфо дисплеи, 1 киоск компјутер, 1 безбедносна – метал детекторска врата, 1 апарат за копирање – Канон, 4 рачни метални детектори за судската полиција и техничка аудио опрема за судниците и 1 сервер. Следната значајна година е дури 2014 кога од Проектот за јакнење на судството поддржан од УСАИД за потребите на Управниот суд се набавуваат уште 10 компјутери,⁴⁹ а значајни отстапки (во позитивна конотација) не постојат ниту во 2015 кога Министерството за правда преку „Сага“ снабдува уште 10 компјутери, 10 монитори, 2 печатачи, 2 скенери и 1 скен сервер. Освен тоа, компјутери донира и Судскиот совет на Република Македонија (вкупно 5 на број), а добиен е и HP сервер и CISCO рутер за потребите на проектот за интероперабилност.⁵⁰ Сепак, позитивните трендови (доколку можат да се наречат така) запираат тука. Не само што во 2016 година не е направена никаква посериозна набавка туку во Извештајот од 2017 година се констатирани сериозни уназадувања и оштетувања на опремата. Како главни се истакнуваат две причини:

- објектот на Судот е дотраен, а проблемите со дефекти во електричната инсталација се секојдневие кое влијае и на компјутерите и печатарите;
- кровната конструкција е несоодветна и доведува до редовни поплавувања кои, пак, ја оштетуваат компјутерската опрема.

Евидентно е дека наведеното се однесува примарно на хардверот (hardware). Кога станува збор, пак, за оперативните системи и апликациите, односно софтверот (software) на Управниот суд, би можело да се забележи дека годишните извештаи не нудат премногу податоци, односно се репетитивни и во сериозна доза површни. Оттаму, сеопфатната анализа беше извршена врз база на прашалник на кој одговори лице вработено во судот како Советник-информатичар. Во прилог ви го доставуваме Прашалникот за ИКТ во Управниот суд. Во тој контекст, од софтверски аспект би можело да се каже дека Управниот суд на Република Македонија бележи извесен напредок. Како основен ИТ систем (апликација) се јавува АКМИС кој служи за управување со предмети, човечки ресурси, документи и архивско работење. Кога станува збор, пак, за управувањето со буџетското и материјалното работење, Управниот суд, како и останатите судови според Судскиот деловник (Службен весник на Република Македонија бр. 66/2013) го користи системот со акроним АМБС – автоматизиран буџетски систем на судовите. Управниот суд користи и други апликации, односно модули кои влегуваат во главниот ИТ систем. Меѓу нив би се вброиле ИТ системите за е-достава, е-приемно и интероперабилност. Првиот од трите, како што сугерира и неговиот назив, е модул за електронска достава на актите до адвокатите преку АКМИС-от. Вториот, пак, е модул кој би требало да овозможи прием на податоци по електронски пат, но поради тоа што членот 21 од Законот за управните спорови не го дозволува тоа,⁵¹ тој се користи исклучиво за скенирање на поднесоци кои се примени во Управниот суд. Третиот, на крај, се употребува за размена на документи со други државни институции во Република Македонија. За жал тој е сè уште во фаза на тест и не постојат индикатори до кога тоа ќе трае. Останатите два се во фаза на продукција.

Ваквите податоци по повод третиот модул изненадуваат со оглед на фактот дека, како што веќе беше наведено, интероперабилноста е планирана уште во 2015 година. Дополнително, она што предизвикува интерес е фактот што сите овие софтверски решенија или апликации се изготвени од приватни правни лица – „Едусофт“ и „Сага“. Иако тоа само по себе е разбирливо (имајќи предвид дека за еден суд би било реткост да изготвува свои информатички решенија), се чини поразителен фактот дека Управниот суд нема администраторски пристап за апликациите е-приемно и интероперабилност, додека кај е-доставата има, но не го користи. Практично кажано, самиот Управен суд не може да врши суштински промени во базите на апликациите кои ги користи (или во иднина ќе ги користи) секојдневно. Говорејќи понатаму за пристапот кон овие апликации, одговорите на споменатиот прашалник доведуваат до сознание дека сите вработени во судската писарница ја користат апликацијата е-достава, додека пак само по две лица можат да ги користат оние со назив е-приемно и интероперабилност. Од аспект на работните станици за користење на овие апликации, тие се достапни на секој вработен кој е задолжен да работи со нив, но постои сериозна загриженост дека дел од нив се надвор од функција. Според оценките на лицето кое го одговори прашалникот, најмалку 50 работни станици треба да бидат променети најдоцна во рок од една година. На самиот крај, кога се говори за овие апликации од главниот ИТ систем постојат уште две

⁴⁹ Годишен Извештај за работа на Управниот суд за 2014 година.

⁵⁰ Годишен Извештај за работа на Управниот суд за 2015 година.

⁵¹ Членот 21, ст. 1 гласи „Тужбата му се предава на Управниот суд непосредно, или му се испраќа по пошта. Денот на предавање на тужбата препорачано по пошта, се смета како ден на предавање на Управниот суд“.

забелешки. Првата би била дека Судот нема договори за одржување на апликациите е-приемно и интероперабилност, а кај онаа за е-достава само до ноември 2018 година. Имено, потребно е ажурно постапување со цел да се избегнат потешкотии во работата. Второ, апликацијата е-достава нужно мора да се надгради така што ќе овозможи електронски прием на секаков вид на поднесоци и ќе се одвива двонасочно (помеѓу судот и странките) без оглед дали станува збор за адвокат полномошник или физичко лице.⁵²

Кога станува збор за веб-страницата на Управниот суд, од добиените одговори на прашалникот осознавме дека таа е развиена дури во 2016 година, повторно од страна на приватното правно лице „Сага“. Нејзиното создавање било проследено со проблеми, особено од аспект на преземањето на стари одлуки од претходната страна, состојба која продолжува да егзистира и понатаму. Имено, граѓаните не можат да ги најдат одлуките на Управниот суд на неговата веб-страница. Освен тоа, Судот нема никакви алатки преку кои ќе ја анализира посетеноста на својата веб-платформа ниту пак има претстава за тоа дали граѓаните се или не се задоволни.

Како една компонента од ИКТ, комуникациската структура не е задоволителна. Така, на пример, би можело да се наведе дека во Судот постојат социјални мрежи кои се забранети за користење од страна на вработени (Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn), но од друга страна не постои систем за мониторинг на секој индивидуален компјутер во мрежата. Понатаму, иако постои анти-вирус софтвер, не постојат алатки за intrusion detection/prevention.

Она што се јавува како позитивен индикатор е дека менаџментот на Судот, согласно прашалникот, има слух за предлозите на вработените кога станува збор за ИКТ, односно апликациите. Сепак, независно од позитивниот однос, на двете лица кои се вработени како советници-информатичари им се неопходни тековни обуки за усовршување на новите технологии.

Испитаното лице достави повеќе предлози за подобрување на состојбите во Управниот суд. Осврнувајќи се на ИКТ структурата, на прво место беше истакнато дека е потребен информатички систем кој ќе го поврзе досието на предметите кои имаат жалба со новоформираните предмети во Вишиот управен суд како би се постигнала поголема експедитивност, економичност и функционалност. Кон тоа се наоѓа и потребата за набавка на дискови со поголем капацитет како АКМИС базата би можела да се складира. Она што особено се зема предвид во тој поглед е зголеменото скенирање на поднесоците во приемното одделение. Дополнително, потребна е нова телефонска централа од причини што последниот период е проследен со сериозни потешкотии за сервисирање на постоечката. Кога станува збор, пак, за опремата, горенаведените забелешки го чинат јасен фактот дека нови компјутери се потребни, што само по себе доведува до потреба и за набавка на оперативни системи и слично.

На самиот крај, со цел конечна оценка на компјутеризацијата на Управниот суд, би ја примениле методологијата подготвена за таа намена од страна на Европската комисија за ефикасност на правосудството која е дел од Советот на Европа (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ).⁵³ Според неа, еден суд е доволно компјутеризиран исполнува 11 предуслови (индикатори). Ги прикажуваме во целост:

⁵² Апликацијата е достапна на: <https://edostava.sud.mk/>.

⁵³ <https://www.coe.int/en/web/cepej/>.

Број на индикатор и индикатор		Управен суд
1.	Систем на видео конференции ⁵⁴	не
2.	ИТ систем за електронско поднесување на барања	не ⁵⁵
3.	ИТ систем за електронска обработка на неоспорено враќање на средства	не
4.	ИТ систем за електронска обработка на мали побарувања (побарувања од мала вредност)	не ⁵⁶
5.	Достапност на електронски регистри	да ⁵⁷
6.	ИТ систем за онлајн следење на предмети	не
7.	Присуство на веб страна	да
8.	ИТ систем за веб формулари	постои простор на веб страната на Судот, но таму е прикачена само информација во врска со судските такси и еден образец
9.	ИТ систем за финансиски информации	да
10.	ИТ систем за управување со предмети во судот	да
11.	Достапност/присуство на ИТ систем за регистрација на предмети	да

Индикаторите ја чинат уште појасна претставата дека Управниот суд не е доволно компјутеризиран, независно дали шричините се во ресурсите или законската рамка.

Осврнувајќи се на ИКТ структурата, потребен е информатички систем кој ќе го поврзе досието на предметите кои имаат жалба со новоформираните предмети во Вишиот управен суд како би се постигнала поголема експедитивност, економичност и функционалност. Кон тоа се надодава и потребата за набавка на дискови со поголем капацитет како АКМИС базата би можела да се складира. Она што особено се зема предвид во тој поглед е зголеменото скенирање на поднесоците во приемото одделение. Дополнително, потребна е нова телефонска централа од причини што последниот период е проследен со сериозни потешкотии за сервисирање на постоечката. Кога станува збор, пак, за опремата, горенаведените забелешки го чинат јасен фактот дека нови компјутери се потребни, што само по себе доведува до потреба и за набавка на оперативни системи и слично.

Виш управен суд

Вишиот управен суд согласно со Извештајот за работа за 2011 година е опремен преку донација остварена преку Народниот правобранител на Република Македонија (17 компјутери и 1 сервер), како и врз основа на спроведени постапки за јавни набавки (10 компјутери и еден дополнителен софтер, Firewall уред и Total security сервиси, канцелариски и печатен материјал и 38 печатачи). Кон оваа опрема дури една година подоцна, односно во 2012, се надодава и ден сервер пропратен со серверска опрема. Сепак, сериозно е поразителен фактот дека во Годишниот извештај за 2012 година се констатира дека системот АКМИС сè уште не бил воведен. Тоа е сторено дури идната година, но од самиот Годишен извештај за 2013 не е јасно во кој месец поконкретно. Од аспект на хардверската опрема, пак, не се забележани никакви промени во поглед на 2011 и 2012 година. Единствено 2014 година може да се издвои како позитивен пример бидејќи покрај АКМИС во Вишиот управен суд се инсталира и АВМС – системот за финансиско работење, а освен тоа компјутерите добиваат и анти-вирусни програми. Сепак, постојат и поразителни податоци како на пример фактот што официјалната адреса за електронска пошта на

⁵⁴ Овој индикатор се вклучува во анализата поради фактот што е првиот на листата од СЕРЕЈ, но сепак треба да се перцепира со доза на резерва. Причината за тоа лежи во фактот што во управните спорови речиси никогаш не се одржуваат усни расправи (Законот за управните спорови експлицитно ги предвидува нив не како правило туку како исклучок), а дури и кога тоа е случај тие не се јавни.

⁵⁵ Законот за управните спорови не нуди можност за електронско поднесување на писмена до Управниот суд.

⁵⁶ Во моментот, за поврат на средства по основ на погрешно уплатена судска такса може да се поведе постапка, но за поврат на средствата одлучува Министерството за финансии со решение. Оттука се изведува дека систем за електронски поврат на средства сеуште не е во можност да се имплементира во Република Македонија од формални причини;

⁵⁷ Електронски регистар за судските предмети постои во рамките на АКМИС системот. Пристап до базата на податоци има посебно овластена служба во рамките на секој суд, и секој судија поединец може да врши преглед и пребарување само на предметите кои му се распределени;

Вишиот управен суд има капацитет од само 100 МВ, така што пораките мораат да се архивираат на бесплатни платформи како Mozilla Thunderbird.

За жал, Вишиот управен суд на својата страница по 2014 година веќе не објавува наративни годишни (ниту квартални или месечни) извештаи, така што достапни се единствено табеларни прикази на движењето на предметите (прилив, решавање и слично). Со тоа се оневозможува комплетирање на оваа анализа.

На крајот, на Вишиот управен суд ќе ја аплицираме и методологијата за оцена на компјутеризираноста која ја има подготвено Европската комисија за ефикасност на правосудството на Советот на Европа (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ). Станува збор за 11 индикатори кои овозможуваат да се утврди дали нивото на користење на ИКТ е задоволително:

Број на индикатор и индикатор	Виш управен суд
1. Систем на видео конференции ⁵⁸	не
2. ИТ систем за електронско поднесување на барања	не ⁵⁹
3. ИТ систем за електронска обработка на неоспорено враќање на средства	не
4. ИТ систем за електронска обработка на мали побарувања (побарувања од мала вредност)	не
5. Достапност на електронски регистри	да
6. ИТ систем за онлајн следење на предмети	не
7. Присуство на веб страна	да
8. ИТ систем за веб формулари	постои простор на веб страната на Судот, но не е прикачен ниту еден формулар
9. ИТ систем за финансиски информации	да
10. ИТ систем за управување со предмети во судот	да
11. Достапност/присуство на ИТ систем за регистрација на предмети	да

Според овие индикатори, без дилеми може да се заклучи дека ИКТ се користат во Вишиот управен суд, но дека постојат и сериозни недостатоци.

Осврнувајќи се на ИКТ структурата, потребен е информатички систем кој ќе го поврзе досието на предметите од Вишиот управен суд кои имаат жалба со новоформираните предмети во Вишиот управен суд како би се постигнала поголема експедитивност, економичност и функционалност. Освен тоа, нужни се и сериозни набавки на опрема.

Обука на судии

Обуката на судии, како почетната обука, така и континуираната обука која судиите ја стекнуваат во текот на својата кариера, се смета за важен елемент за јакнењето на квалитетот и ефикасноста на судските одлуки. Обуката на судиите може да се фокусира, односно да се однесува на нивна потесна специјализација, но исто така и за подобрување на нивните вештини. На тој начин, се смета дека овој индикатор оди во правец обуката на судиите да биде и остане задолжителна.

Обуката на судиите како индикатор е новина во ЕУ ранг листата на правда воведен 2014 год. Тргувајќи од фактот дека единствена надлежна правосудна институција е Академијата за обука на судии и јавни обвинители Павел Шатев задолжителната обука е предвидена со Законот за Академија на судии и јавни обвинители. Имено со членот 114 став од тој Закон⁶⁰ е предвидена задолжителна континуирана едукација за судиите и претседателите на судовите. Академијата со Правилник⁶¹ има предвидено скала на задолжителен број на обуки за судии со различно судиско искуство. Имено, Новоизбраните судии имаат обврска да остварат 14 дена обука во првата година по изборот, судиите со судиски стаж од една до три години имаат обврска да остварат 10 дена обука,

⁵⁸ Овој индикатор се вклучува во анализата поради фактот што е првиот на листата од CEPEJ, но сепак треба да се перцепира со доза на резерва. Причината за тоа лежи во фактот што во управните спорови речиси никогаш не се одржуваат усни расправи (Законот за управните спорови експлицитно ги предвидува нив не како правило туку како исклучок), а дури и кога тоа е случај тие не се јавни.

⁵⁹ Идентични формални пречки како и во претходната фуснота.

⁶⁰ Член 114 од Законот за Академија за судии и јавни обвинители (Службен весник на Република Македонија бр. 20/2015, 192/2015 и 231/2015)

⁶¹ Правилник за континуирана обука (Службен весник на Република Македонија бр. 20/2015, 192/2015 и 77/2015)

судиите со стаж од три до осум години имаат обврска да остварат обука од 6 дена, судиите со стаж од осум до петнаесет 4 дена и над 15 години судиско искуство 2 дена обука годишно⁶².

Академијата за судии и јавни обвинители во 2014 година има спроведено 17 специјализирани обуки за прашања кои се во фокус и од интерес за управните судии, на кој присуствувале 21 судија во просек по обука од Управниот и Вишиот управен суд, или вкупно 300 судии. Во 2015 година, Академијата спровела 12 обуки на кој присуствувале 15 управни судии во просек или вкупно 182 судии, додека во 2016 година се спроведени 11 обуки на кои во просек учествувале 10 управни судии или вкупно 113 судии. Најмал број на обуки 5 за управните судии, Академијата спровела во 2017 година, со просек од 14 управни судии по обука или вкупно 70 судии. Во 2017 година, Академијата организираше две студиски посети за азил и правата на бегалците во Црна Гора каде учествувале 7 судии од Управниот и Вишиот управен суд како и во Полска каде учествувале 9 судии.⁶³

Интересно е дека најголем број на судии од Управниот и Вишиот управен суд покажале интерес а учество на обуки кои биле организирани за даночно право и за царинско право и прекршоци, на кои присуствувале 23 судии за даночното право и 21 судии за царински прекршоци во просек.⁶⁴

Од страна на фокус групата во која учествуваа членови на Судскиот совет на Република Македонија и Министерството за правда беше истакнато дека квалитетот на обуките за управните судии организирани од Академијата е дискутабилен. Ова од причина што, не е дозволиво како обучувачи на управните судии да се јавуваат административни службеници или други претставници од јавни органи, на кои управните судии ги оценуваат нивните управни акти.⁶⁵

Видно од погоренаведените статистички податоци очигледно е дека трендот на обезбедување на специјализирани обуки е со надолна линија. Посебно е очигледно дека Академијата не ги исполнува стандардите за обезбедување на обука за управните судии ако се земе дека во 2017 година одржала само 5 еднодневни обуки, а задолжителниот број на денови обука се движи од 2 до 14 дена.

Од фокус групите со управните судии, во разговор со истите може да се констатира дека самите судови ретко или никогаш не издвојуваат сопствени средства за обуки на судиите надвор од програмите за обуки кои што ги организира и обезбедува Академијата за судии и обвинители. Дополнителни обуки одржуваат надвор од организацијата на Академијата за судии и јавни обвинители често организираат поедини донатори преку здруженија на граѓани но овие обуки се во рамките на работата на програмите или проектите на здруженијата на граѓани⁶⁶.

Студија извршена во 2014 год., укажува дека судиите во Управниот суд во Република Македонија добиваат само почетничка обука што претставува минимум во однос на обуките кои ги добиваат судиите во државите членки на ЕУ.⁶⁷ Студијата укажува дека иако обуки за примената на Етичкиот кодекс на судии се спроведувале во Македонија, судиите на Вишиот управен суд не ги посетувале. Став на судиите бил дека одредбите од кодексот се прецизни и јасни, не можат да проценат колку доследно се применуваат во работата на судиите. Забелешка на вработените во Управниот суд Скопје била дека се доволно самосвесни за потребата од почитување на етичките стандарди но, дека им недоставуваат соодветни услови за работа и атмосфера во која ќе се чувствуваат почитувани и во која ќе можат да го задржат професионалното достоинство.

Од испитувањето спроведено во текот на 2015-та година во рамките на ова истражување, се забележува дека судиите од Управниот суд посетуваат обуки во Академијата за судии и јавни обвинители, некои судии изјавиле дека во текот на својата кариера во судот посетиле 6 до 7 обуки. Специфичните критериуми врз основа на кои судиите се испраќаат на обуки се законски уредена материја, а посепцифични критериуми од самиот суд не се добиваат. Средствата за обуки на судиите ги обезбедува самата Академија за судии и обвинители, а Управниот суд не располага со податоци за обемот на тие средства ниту методологијата за нивна распределба.

Посредно, преку испитувањето спроведено во 2015-та година во Управниот суд, може да се изведе заклучок дека самите судови ретко или никогаш не издвојуваат сопствени средства за обуки на судиите надвор од програмите за обуки кои што ги организира и обезбедува Академијата за судии и обвинители и останува недоволно јасно дали обуките се организираат по барање и за потребите на самите судии или се рутински организирани обуки кои ги спроведува Академијата. На обуките на судиите се покануваат и стручните соработници и присуствуваат на предавањата соодветно за конкретната област на која работат.

⁶² Ibid

⁶³ Статистики на Академијата за судии и јавни обвинители 2014-2017 година

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Состанок на Фокус група со претставници на Судскиот совет на Република Македонија и Министерството за правда одржан на 19.07.2018 година

⁶⁶ Состанок на Фокус група со претставници на Управниот и Вишиот управен суд одржан на 17.07.2018 година

⁶⁷ "Increasing the Efficiency of Macedonia's and Montenegro's Justice System", Introducing and Innovative EU monitoring and Evaluation Mechanism in the Sphere of Administrative Law, Zenith Association and Konrad Adenauer Stiftung, Skopje 2014, pp. 28;

Финансиски ресурси

Одобрениот годишен буџет за судовите, владините расходи изразени како процент од БДП, бројот на судии и адвокати на 100.000 жители обезбедуваат податоци за средствата кои се користат во правосудниот систем.

Согласно со методологијата на СЕРЕЈ, нивото на средства кои се определуваат за функционирањето на сите судови се мери преку износот на сите средства (национални и регионални) кои се определуваат на годишно ниво, по глава на жител. Според оваа методологија во 2011 година годишниот буџет за судството изнесувал 14 евра по глава на жител во Република Македонија што претставува најниско ниво на финансирање од 32 евалуирани држави.⁶⁸ Дополнителен индикатор кој се користи во Ранг листата на правда на ЕУ е износот на средства определен за судовите, прикажан како процент од годишниот буџет.

Освен финансиските средства, во Ранг листата се проценува и квалитетот на донесените судски одлуки зависи од расположливите човечки ресурси во судовите. Индикаторот е ревидиран 2014 год., да се сметаат само редовно вработените судии а да се изземат судските службеници. Во 2011 год., Република Македонија имала 33 судии на 100.000 жители со постапно намалување со текот на годините односно 32.4 во 2012 и 31.8 во 2013 година. Во 2014 година бројот на судии се намалил на 30,12 судии на 100.000 жители и трендот на опаѓање продолжил да се намалува и во следната 2015 година на 28,6 судии , во 2016 година на 27,45 судии и во 2017 година на 26,26 судии на 100.00 жители.

Графички приказ на намалувањето на бројот на судиите во Република Македонија на 100.000 жители е прикажан во графиконот број 18.



Сепак иако номинално средствата издвоени за судовите по глава на жител се ниски, истите треба да се анализираат со земање предвид на нивниот процент од вкупниот националниот буџет и големината на економијата на земјата. Притоа, голема забелешка треба да се упати во однос на транспарентноста на судските буџети. Судскиот буџет е прикажан кумулативно во Буџетот на Република Македонија а посебна ставка е прикажана само за Уставниот суд на Република Македонија. Поединечни ставки за средствата кои се издвојуваат на одделни судови како што се Управниот суд и Вишиот управен суд објавува Судскиот буџетски совет во Извештај за реализација на судскиот буџет. Овие средства се прикажани во текстот погоре и истите се добиени од билансите на приходи и расходи за периодот 2015-2017 година за Управниот и Вишиот управен суд. Интересен податок е одговорот на управните судии дека не се запознаени со буџетот на Управниот суд.

⁶⁸ Ibid, стр. 29;

Табела 16.⁶⁹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Годишен буџет на РМ	1.5675E+11	1.47957E+11	1.58243E+11	1.6328E+11	1.7429E+11	1.8761E+11
Средства определени за судство	1850283000	1819371000	1896271000	1853691000	1.892.431	1.894.994
Средства издвојувани за судство по глава на жител	914.83	899.54	937.57	916.51	935.92	937.18
Средства издвојувани за судство по глава на жител, изразени во евра	14.88	14.63	15.24	14.90	15.21	15.23
% од буџет, издвоен за судство ⁴¹	1.18	1.23	1.20	1.14	1.08	1.01

Приход од судски такси

Управните судии не водат статистика за податоци колку успеваат да наплатат парични средства од судски такси за поднесување на тужба, жалба, одлука и друго.

Управен суд

Согласно Законот за судскиот буџет член 14, Управниот суд како и останатите судови во Република Македонија е должен најдоцна до 1 јуни во тековната година до Судскиот буџетски совет да ги достават следниве податоци и образложение за висината на износите по позиции: процена на трошоците за фискалната година, според трошковни ставки и потставки, процена на трошоците за наредните две фискални години по трошковни ставки и потставки, преглед на потребните расходи за неопходното вработување за извршување на функциите на корисниците, предлози кои ги содржат идните обврски или повеќегодишните трошоци, вклучувајќи ги инвестиционите проекти искажани поединечно и трошоците за секоја идна година искажани одделно.

Управниот суд во 2017 година има доставено буџет кој вклучува и капитални инвестиции во износ од 64.464.805,00 денари од кои реализирал 63.590.835,00 денари односно искористил 98,6% од планираниот буџет. Од годишниот буџет за 2017 година⁷⁰, Управниот суд реализирал 86,3% за плати и придонеси од плата, додека планиран и реализиран буџет за капитални инвестиции изнесува 0,9% додека 8,4% е реализирал за комунални трошоци (топлинска енергија, електрична енергија, вода, интернет и друго) а останатите 4,4% за канцелариски инвентар, договорни услуги и друго. Управниот суд во 2016 година има реализирано буџет кој вклучува и капитални инвестиции во износ од 66.398.314,00 денари. Од годишниот буџет за 2016 година⁷¹, Управниот суд реализирал 84,9% за плати и придонеси од плата. Во 2016 година, Управниот суд нема реализиран буџет за капитални инвестиции. За комунални трошоци (топлинска енергија, електрична енергија, вода, интернет, инвентар и поправки) Управниот суд реализирал 9.935.233,00 денари или 15% а останатите 0,1% за друго. Во 2015 година, Управниот суд има реализирано буџет кој вклучува и капитални инвестиции во износ од 65.172.636,00 денари. Од годишниот буџет за 2015 година⁷², Управниот суд реализирал 86,6% за плати и придонеси од плата. Во 2016 година, Управниот суд има реализирано буџет за капитални инвестиции во износ од 147.649,00 денари или 0,23%. За комунални трошоци (топлинска енергија, електрична енергија, вода, интернет, инвентар и поправки) Управниот

⁶⁹ Податоците се извадени од Буџетот на Република Македонија за 2012 год. (Службен весник на Република Македонија бр. 180/2011), 2013 год. (Службен весник на Република Македонија бр. 167/2012), 2014 год. (Службен весник на Република Македонија М бр. 180/2013) и 2015 (Службен весник на Република Македонија бр. 155/2014);

⁷⁰ Биланс на приходите и расходите од 1 јануари до 31 декември 2017 година на Управниот суд

⁷¹ Биланс на приходите и расходите од 1 јануари до 31 декември 2016 година на Управниот суд

⁷² Биланс на приходите и расходите од 1 јануари до 31 декември 2015 година на Управниот суд

суд реализирал 8.655.485,00 денари или 13,3% а останатите 0,1% за друго. Процентот на плати е енорно висок за разлика од буџетот за капитални инвестиции имајќи предвид дека Управниот суд треба да врши одржување на деловен простор од 1213м².

Виш управен суд

Вишиот управен суд како и сите останати судови согласно Законот за судскиот буџет член 14 е должен најдоцна до 1 јуни во тековната година до Судскиот буџетски совет да ги достават следниве податоци и образложение за висината на износите по позиции: процена на трошоците за фискалната година, според трошковни ставки и потставки, процена на трошоците за наредните две фискални години по трошковни ставки и потставки, преглед на потребните расходи за неопходното вработување за извршување на функциите на корисниците, предлози кои ги содржат идните обврски или повеќегодишните трошоци, вклучувајќи ги инвестиционите проекти искажани поединечно и трошоците за секоја идна година искажани одделно.

Вишиот управен суд во 2017 година⁷³ има реализирано буџет кој вклучува и капитални инвестиции во износ од 20.838.000,00 денари. Од годишниот буџет за 2017 година, Вишиот управен суд реализирал 19.556.222,00 денари или 93,4% за плати и придонеси од плата, додека планиран и реализиран буџет за капитални инвестиции изнесува 0,13% додека 4,2% е реализирал за комунални трошоци (топлинска енергија, електрична енергија, вода, интернет и друго) а останатите 2% за канцелариски инвентар, договорни услуги и друго. Вишиот управен суд во 2016 година⁷⁴ има реализирано буџет кој вклучува и капитални инвестиции во износ од 19.286.360,00 денари. Од годишниот буџет за 2016 година, Вишиот управен суд реализирал 17.934.919,00 денари или 93% за плати и придонеси од плата, додека планиран и реализиран буџет за капитални инвестиции изнесува 35.400,00 денари или 0,18% додека 821.353,00 денари или 4,25% е реализирал за комунални трошоци (топлинска енергија, електрична енергија, вода, интернет и друго) а останатите 2,5% за канцелариски инвентар, договорни услуги и друго. За 2015 година, Вишиот управен суд има реализирано буџет кој вклучува и капитални инвестиции во износ од 18.758.257,00 денари. Од годишниот буџет за 2015 година⁷⁵, Вишиот управен суд реализирал 17.179.546,00 денари или 91,6% за плати и придонеси од плата, додека планиран и реализиран буџет за капитални инвестиции изнесува 35.400,00 денари или 0,19% додека 1.062.753,00 денари или 5,7% е реализирал за комунални трошоци (топлинска енергија, електрична енергија, вода, интернет и друго) а останатите 2,5% за канцелариски инвентар, договорни услуги и друго.

Слично како кај Управниот суд, процентот на плати е енорно висок за разлика од буџетот за капитални инвестиции имајќи предвид дека Управниот суд треба да врши одржување на деловен простор од 484м².

Човечки ресурси

Внатрешна организациска поставеност на Управниот суд согласно Годишната програма за работа

Согласно Годишната програма за работа на Управниот суд за 2018 година,⁷⁶ работата на Управниот суд ќе се извршува во рамките на три специјализирани судски оддели согласно член 12 од Законот за судовите и тоа:

- Специјализиран судски оддел за имотно - правна област, денационализација, урбанизам, градежништво и други сродни права. Во рамките на овој оддел се формирани три совети и тоа:
 1. Совет кој ќе постапува и одлучува по предмети од имотно – правната област и другите сродни права;
 2. Совет кој ќе постапува и одлучува по предмети од областа на денационализацијата и другите сродни права; и
 3. Совет кој ќе постапува и одлучува по предмети од областа на урбанизмот, градежништвото и другите сродни права.
- Специјализиран судски оддел за пензии, права од пензиско и инвалидско осигурување, царини, концесии, јавни приватни партнерства и други сродни права. Во рамките на овој оддел се формирани два совети и тоа:
 1. Совет кој ќе постапува и одлучува по предмети од пензиско и инвалидско осигурување и другите сродни права; и
 2. Совет кој ќе постапува и одлучува по предмети од областа на царината и другите сродни права.

⁷³ Биланс на приходите и расходите од 1 јануари до 31 декември 2017 година на Вишиот управен суд

⁷⁴ Биланс на приходите и расходите од 1 јануари до 31 декември 2016 година на Вишиот управен суд

⁷⁵ Биланс на приходите и расходите од 1 јануари до 31 декември 2015 година на Вишиот управен суд

⁷⁶ http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/uskopie/0f3c69e2-9a53-46b4-b7e3-d97e718341f5/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0+%D0%B7%D0%B0+%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD+%D1%81%D1%83%D0%B4+%D0%B7%D0%B0+2018+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L088F0A1K8MT8K06H7-0f3c69e2-9a53-46b4-b7e3-d97e718341f5-llYifs.

- Специјализиран судски оддел за финансиски прашања, јавни набавки и други сродни права. Во рамките на овој оддел се формирани три совети кои не се поделени по области.

Внатрешна организациска поставеност на Управниот суд согласно Актот за внатрешна организација на управниот суд

Според членот 142 од Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015 и 6/2016) претседателот на судот носи акт за внатрешна организација. Во случајов тоа е Правилникот за внатрешна организација на Управниот суд СУ-04.бр.0101-17/15⁷⁷ согласно кој работите и работните задачи на судските службеници и другите вработени во судската служба се извршуваат во следните организациони единици:

- **СТРУЧНО - ПРАВНА СЛУЖБА:** стручно - правната служба, како организациона единица, се формира во рамките на судската служба, ги опфаќа раководните и стручните судски службеници од категоријата Б и В и во неа се вршат организациони и оперативни работи поврзани со работите што произлегуваат од работењето на овие службеници. Одделението за човечки ресурси, одделението за информатика и одделението за финансиско и материјално работење функционираат како посебни организациони единици, а се во состав на оваа служба. Со стручно - правната служба раководи раководител на стручно - правна служба, кој ја организира, насочува и координира работата во службата
- **ПОМОШНО - СТРУЧНА СЛУЖБА:** помошно - стручната служба, како организациона единица, се формира во рамките на судската служба, ги опфаќа помошно стручните судски службеници од категоријата Г и во неа се вршат организациони и оперативни работи поврзани со работите што произлегуваат од работењето на овие службеници. Во рамките на помошно - стручната служба функционираат судската писарница, писарницата за прием и дактило бирото, што се составен дел на оваа служба. Со помошно - стручната служба раководи раководител на помошно-стручна служба, кој ја организира, насочува и координира работата во службата.
- **ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ:** во одделението за човечки ресурси се вршат стручни и административни работи во врска со остварување на правата и обврските на вработените во Управен суд од областа на работните односи. Со одделението за човечки ресурси раководи раководител на одделение за човечки ресурси, кој ја организира и координира работата од областа на човечките ресурси и врши непосредна контрола и надзор над извршување на работите во одделението.
- **ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ИНФОРМАТИКА:** одделението за информатика е организациона единица во која се вршат стручно-оперативни работи во врска со информатичко-технолошкиот и компјутерскиот систем во Судот, во однос на неговата примена, одржување и развој. Со одделението за информатика раководи раководител на одделение за информатика, кој ја организира и координира работата и ги распоредува работите и задачите на вработените во рамките на одделението.
- **ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ФИНАНСИСКО И МАТЕРИЈАЛНО РАБОТЕЊЕ:** одделението за финансиско и материјално работење е организациона единица во која се вршат финансиско-материјалните работи во Управен суд. Со одделението за финансиско и материјално работење раководи раководител на одделение за финансиско и материјално работење, кој ја организира и координира работата и ги распоредува работите и задачите на вработените во рамките на одделението.
- **КАНЦЕЛАРИЈА ЗА ОДНОСИ СО ЈАВНОСТА:** во канцеларијата за односи со јавност се даваат информации на заинтересираните лица во врска со работата и начинот на постапување на Управниот суд и на нивно барање се издаваат копии, односно електронски записи на анонимизирани судски одлуки објавени на интернет страната на Судот. За вршење на работите во оваа организациона единица, со одлука на претседателот на Судот, се определуваат одговорни лица за односи со јавност.
- **ТЕХНИЧКА СЛУЖБА:** во Управен суд се формира техничка служба која ги опфаќа вработените во Судот кои немаат статус на судски службеници и тоа оператор на телефонска централа, хаус - мајстор, работник во бифе, хигиеничар и возач, кои ги вршат работите согласно со описот во Правилникот за систематизација на работните места.
- **СУДСКА ПОЛИЦИЈА:** Судската полиција ги обезбедува објектите, имотот и лицата и го одржува редот во Судот. Со судската полиција раководи претседателот на Судот. Со судската полиција, според насоките и

⁷⁷ http://www.vsrn.mk/wps/portal/usskopje/sud/za-sudot/vnatresna-org!/ut/p/z1/pZLLDolwEEW_xQ8wM4iBsixagYrxWR-zMcQQJVE0BP1-0bDw2S6YXdN7pr0zFwiWQHlyy_ZJmZ3z5FidN-RsPew7lt_DeDx0GfKRErEKIhIPO7B6Cpyg20U2xJjNZz5yqS5beByDAQK9XgcT5VZ8H8OFJztjZsMSCGh3LYo0L2FTFf0s-U3Q5ovRU7N45_igOUtg_Y1nknfXjsSZtvN3q8MNUlrAZIWSial9L7WHxZ1gkcsQgRp0khTeKtJijRIRZqGeTmpU1s9ao3Z5CBmgrfuR1JYxw!!/dz/d5/L2dBISevZ0FBI59nQSEh/?current=true

упатствата на претседателот на Судот, непосредно командува командир на судската полиција, а го заменува заменик командир на судска полиција.

Систематизирани и пополнети работни места во Управниот суд согласно Актот за систематизација на работните места

Во Правилникот за систематизација на работните места во Управен суд, заклучно со 31.12.2017 година, се предвидени вкупно 134 работни места од кои што 57 се пополнети, а 77 непополнети.

Согласно СЕРЕЈ соодносот на судски службеници на еден судија треба да изнесува 3,5:1 што не е случај во Управниот суд, каде што изнесува 2:1.

Внатрешни правила и постапки

Во рамките на Управниот суд донесени се Внатрешни процедури за одделни процеси при управувањето со движењето на предметите за 2018 година, Су-04.бр.0204-88/18. Со овие процедури, утврдени се насоки за: прием и отворање на писмена, работа на судската писарница, работа на судиите, работа на стручните соработници, работа на дактило бирото, магацинско работење, достава, постапување по предмети од меѓународната првна помош, функционирање на АКМИС, обновување на предмети и списи, спроведување на одлуките и други постапувања, архивирање на предметите и наплатување на судските такси.

Постои недостиг на внатрешни правила или упатства во поглед на начинот на соработување и/или заедничка работа помеѓу различни сектори во Управниот суд.

Внатрешна организациска поставеност на Вишиот управен суд согласно Годишната програма за работа

Согласно Годишната програма за работа на Вишиот управен суд за 2018 година,⁷⁸ работата на Вишиот управен суд ќе се извршува во рамките на три специјализирани судски совети, и тоа:

- Специјализиран судски совет за имотно - правната област и други права. Во рамките на овие два совети се решава за приватизација на градежно земјиште; трансформација на градежно земјиште; предимствено право на користење на градежно земјиште, доделување на градежно земјиште, одземање на градежно земјиште; утврдување содржина на недвижности; запишување во катастар на недвижности; поништување на потврди издадени од Агенцијата за катастар на недвижности; измена во катастарска евиденција; трансформација на претпријатија со општествен капитал; денационализација; експропријација; деекспропријација; одобрение за градење; мерки на инспекциски надзор од областа на одобрение за градење; одобрение за употреба на објект; мерки на инспекциски надзор за запирање на градба; уривање на објект; прекин на градба; мерки на инспекциски надзор од областа на прекин на градба; отстранување на градба, објект, времен објект; мерки на инспекциски надзор од областа на отстранување на градба, објект, времен објект; одобрение за реконструкција, пренамена, адаптација, мерки на инспекциски надзор од областа на одобрение за реконструкција, пренамена, адаптација; решение за локациски услови; мерки на инспекциски надзор од областа на решение за локациски услови; водостопанска согласност; одобрение за изградба на водостопански објект; мерки на инспекциски надзор од водостопанство; шумарство; одлука за раскинување на договор за закуп; мерки на инспекциски надзор од земјоделството; мерки на инспекциски надзор од областа на ветеринарство; лов; мерки на инспекциски надзор од областа на лов; мерки на инспекциски надзор од областа на риболов, молчење на администрација на органите во овие области, управни договори во овие области, прекршоци од горе наведените области од МВР и прекршоци од областа за заштита на конкуренција; повреда на административна процедура според Законот за Влада на Република Македонија Службен весник на РМ бр. 59/2000... бр.196/15 и изборни предмети.
- Специјализиран судски совет за пензии, инвалидски, социјални права, права од работен однос и други права. Во овие совети се одлучува за правата на старосна пензија; инвалидска пензија; семејна пензија; земјоделска пензија; најнизок износ на пензија; усогласување на пензија; нов износ на пензија; право на надоместоци од работен однос; права на паричен надоместок за телесно оштетување; професионална

⁷⁸ http://www.vsrn.mk/wps/portal/vusskopje/sud/za-sudot/godisen-plan/ut/p/z1/pVLLCsJADPwWP6Ak1dpui6vW6lrXuWpzkSliBa1Sqt9vFRGfWcHclp3MZJIBggVQlpzSTVkk-yzZlu-Y3KWPLdduNDEa9DyBsq-DSlIdFdk2zK8AN3QcFD2MxGTcQBmqJ6a-xLCNQEz_qAozIKDVMc_XWQFxr_XN0qmh6OsO7d-FKSH-luiRGgR8fhUHvldws7U19VB6L2upJ3wF_6JYB4e-xJRO0HfTJJOPMOPkhwqGssWAbPhQ6CMpEoU7qUKSvKdMzDTu8sfakFpl0rGAeycqYo5Boe/p0/IZ7_6G4408K0L8SRB0AE078T9A0OJ5=CZ6_90D61BC0LOK780AMUELUGIJL11=MECTX!QCPpublic_mkQCPSudQCPZaQCAAsudotQCPGodisenQCAplanQCAzaQCARabotaQCPGodisenQCAplanQCAzaQCARabota=ns_Z7_6G4408K0L8SRB0AE078T9A0OJ5_WCM_Page.ab017f68-4918-4ab9-9181-660bb0ddcc70!2=WCM_P!1!1=#Z7_6G4408K0L8SRB0AE078T9A0OJ5

рехабилитација; утврдување на стаж на осигурување - пензиски стаж; право на социјална помош и други права од социјална заштита; додатоци на деца; регулирање на правото за остварување на видување помеѓу родител, старател и деца; право на посвојување на дете; старателство; родителски додаток; права за надомест на плата за скратено работно време поради неѓа на телесно или интелектуално попречено дете; еднократна помош; постојана парична помош; помош и неѓа на друго лице; право на здравствена заштита; права од здравствено осигурување; мирновремена воена инвалидна; надзорни мерки на инспекторот на трудот; права од задолжително здравствено осигурување; право и надомест за лекување во земјата и во странство; право на надоместоци за набавени лекови и медицински помагала; лиценци за приватна здравствена организација, работа и откажување од работа; права од здравствено - санитарен надзор и контрола; придонеси за пензиско и инвалидско осигурување од работни односи; придонес за здравствено осигурување; права по основ на невработеност; надоместок по основ на невработеност, молчење на администрација и управни договори од сите горенаведени области, прекршоци од горе наведените области, од МБР, како и прекршоци од областа за заштита на конкуренција; воздухопловство; линиски превоз; одобрение за вршење линиски превоз; мерки на инспекциски надзор од областа на линиски превоз; неразвиени подрачја; електронски комуникации; мерки на инспекциски надзор од областа на електронски комуникации; радиодифузија; мерки на инспекциски надзор од страна на Советот за радиодифузија; комунална дејност; мерки на инспекциски надзор од областа на комунална дејност; животна средина; мерки на инспекциски надзор од областа на животна средина, финансиска поддршка за рурален развој; молчење на администрација од областа на финансиска поддршка за рурален развој; надомест за заклан добиток; поврат на средства од субвенции; област сточарство; мерки на инспекциски надзор од областа на сточарство, област станбени прашања; област образование; работни односи од областа на образованието; мерки на инспекциски надзор од областа на работните односи од областа на образованието; разрешување од должност - носители на јавна функција; обвинители, нотари; извршители, адвокати и дисциплински постапки; разрешување од должност од областа на образованието, дискриминација, статус на бегалец – азил, патни исправи; државјанство; област живеалиште, престојувалиште, матична евиденција; повреда на административна процедура според Законот за Влада на Република Македонија Службен весник на РМ бр. 59/2000...бр. 196/15 и изборни предмети.

- Специјализиран судски совет за финансиски, царински, даночни и други права. Во овој совет се одлучува за јавни набавки; јавни давачки; данок на промет на производи и услуги; персонален данок; данок на добивка; данок на додадена вредност; данок на имот; даночен долг, контрола на данок; присилна наплата; молчење на администрација од областа на присилна наплата; одлагање на извршување, заштита на лични податоци; пристап до информации од јавен карактер (заштита на лични податоци); одобрение за вршење дејност; мерки на инспекциски надзор од областа на стопанството; забрана за вршење дејност; игри на среќа; дозвола од игри на среќа; класифицирани информации; сертификати; конкуренција (доминантна позиција); централен регистар; пристап до информации од јавен карактер; права од индустриска сопственост; жиг; банкарски работи; концесии; акцизи; одбрана; деловен субјект; енергетика; заштита на споменици; авторски права; хартии од вредност; царини; царински долг, акцизи, присилно извршување на судска такса; оружје; давање на дозвола и престанок, молчење на администрација и управни договори од горе наведени области и други основи од областа, како и царински, девизните и прекршоци од областа на даноци, повреда на административна процедура според Законот за Влада на Република Македонија Службен весник на РМ бр. 59/2000... бр.196/15 и изборни предмети, оспорени решенија на Управен одбор на Академијата за судии и јавни обвинители Павел Шатев, Скопје.

Внатрешна организациска поставеност на Вишиот управен суд согласно Актот за внатрешна организација на Вишиот управен суд

Согласно СЕРЕЈ соодносот на судски службеници на еден судија треба да изнесува 3,5:1 што не е случај во Вишиот управен суд, каде што изнесува 0,9:1.

Согласно Правилникот за внатрешна организација и систематизација на Вишиот управен суд 0807 Су.бр.11/15⁷⁹, состојбата со предвидени и пополнети работни места во судот е следна:

⁷⁹ http://www.vsrn.mk/wps/portal/vussskopje/sud/za-sudot/vnatresna-org/ut/p/z/1/pVNNb8lwDP1FnR0oSXos0BVCEQzooLIUaSm02ihTB0zar1-KOLAPkkn4EMXks5_97ICEFchKncqtOpT7Sr1qP5E09bBPSbeH0WTEOPrjOljicCiiPxYszwAaui7yEUZ8PuuiHyDjC8_H8BFBGul7LjyD BJk67goDpAc6mNxSWngbFLiDfPxEm8AmEoixMKva5bXHYfTmOnnPg4WnmhNePunJL8Bd_FrgLxjJLz9D35pk1h-1-APChPqvBbGDizCAEHYkqjbFMK2fsl2zESLyW7VMBEdmDetLHvjDqEhDRO9Z4aQ9lzWm2LB5UhYRvKHdcj-ICZ5-gLcSjFLMP1Os8ZQqineilQd4irfb3Tf1LYBvi2i3dO3NgKy6ETzAKVfW4GL1_823wk/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?current=true

ЗВАЊЕ	ПРЕДВИДЕН БРОЈ НА ИЗВРШИТЕЛИ	ПОПОЛНЕТ БРОЈ НА ИЗВРШИТЕЛИ
СУДСКИ АДМИНИСТРАТОР	1	/
САМОСТОЕН СУДСКИ СОВЕТНИК	1	/
РАКОВОДИТЕЛ НА СТРУЧНО-ПРАВНА И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕХНИЧКА СЛУЖБА	1	/
РАКОВОДИТЕЛ НА СУДСКО ОДДЕЛЕНИЕ	4	/
ВИШ СУДСКИ СОВЕТНИК	2	/
СУДСКИ СОВЕТНИК	2	/
ВИШ СУДСКИ СОРАБОТНИК	5	/
СУДСКИ СОРАБОТНИК	3	1
РАКОВОДИТЕЛ НА СУДСКИ ОДДЕЛ ЗА СУДСКА ПРАКТИКА	1	/
СОРАБОТНИК ЗА ПОСТАПУВАЊЕ ПО ПРЕТСТАВКИ И ПРЕДЛОЗИ	1	/
СОВЕТНИК - ИНФОРМАТИЧАР	1	1
РАКОВОДИТЕЛ НА ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ФИНАНСИСКО И МАТЕРИЈАЛНО РАБОТЕЊЕ	1	1
САМОСТОЕН РЕФЕРЕНТ - СМЕТКОВОДИТЕЛ	1	/
РАКОВОДИТЕЛ НА ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	1	/
САМОСТОЕН РЕФЕРЕНТ - ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАР НА ПРЕТСЕДАТЕЛОТ СУДОТ	1	1
РЕФЕРЕНТ – ТЕХНИЧКИ СЕКРЕТАР НА СУДСКИОТ АДМИНИСТРАТОР	1	1
РЕФЕРЕНТ –ЕКОНОМ	1	1
САМОСТОЕН СУДСКИ РЕФЕРЕНТ – ВОДИТЕЛ НА ПИСАРНИЦА	1	/
ВИШ СУДСКИ РЕФЕРЕНТ – ИЗВРШИТЕЛ ВО ПИСАРНИЦА	5	2
САМОСТОЕН СУДСКИ РЕФЕРЕНТ ЗА ПРИЕМ И ЕКСПЕДИЦИЈА НА ПОШТА	1	/
РЕФЕРЕНТ – ДОСТАВУВАЧ	2	/
ПОМЛАД РЕФЕРЕНТ - ДОСТАВУВАЧ	1	1
САМОСТОЕН СУДСКИ РЕФЕРЕНТ - КООРДИНАТОР НА ДАКТИЛОБИРО	1	/
ВИШ СУДСКИ РЕФЕРЕНТ ЗА ОБРАБОТКА НА ДОКУМЕНТАЦИЈА - ДАКТИЛОГРАФ	7	2
ХИГИЕНИЧАР	2	/
ВОЗАЧ	1	/
КОМАНДИР НА СУДСКА ПОЛИЦИЈА	1	/
ПРИПАДНИК НА СУДСКА ПОЛИЦИЈА	3	1
ВКУПНО:	53	12

Од горенаведената табела раководни судски службеници со непополнети работни места се: судски администратор, самостоен судски советник, раководител на стручно-правна и административно-техничка служба и раководител на судско одделение. Пополнето раководно работно место е раководител на одделение за финансиско и материјално работење.

Стручни судски службеници со непополнети работни места се: виш судски советник, судски советник, виш судски соработник, судски соработник. Пополнето е само едно работно место за судски соработник.

Воопшто не е утврдена внатрешната организација на Вишиот управен суд.

Систематизирани и пополнети работни места во Вишиот управен суд согласно Актот за систематизација на работните места

Во Правилникот за систематизација на работните места во Вишиот управен суд, се предвидени вкупно 53 работни места од кои што 12 се пополнети, а 41 непополнети.

Внатрешни правила и постапки

Во рамките на Вишиот управен суд донесен е Распоред за работа на Вишиот управен суд за 2018 година, 0807 Су.бр.463/2017.⁸⁰ Согласно овој Годишен распоред може да се заклучи дека во рамките на Вишиот управен суд функционираат:

- Судски администратор: судски администратор на Вишиот управен суд е раководен судски службеник кој ќе биде конкретизиран по екипирањето на Судот. Ова работно место не е пополнето во Вишиот управен суд;
- Канцеларија на Претседателот на судот: Во канцеларијата на Претседателот на судот ќе работат судскиот советник и Самостоен референт – технички секретар на Претседателот на судот;
- Одделение за информатика: во ова одделение е распореден Советник – информатичар.
- Одделение за материјално и финансиско работење: во ова одделение се распределува раководител на одделението за финансиско и материјално работење;
- Административно – технички судски службеници: референт – технички секретар на судскиот администратор, виш судски референт – извршител во писарница, одговорна за вршење автоматска распределба и прераспределба на предметите на судите во автоматизираните компјутерски системи за управување со судските предмети во Вишиот управен суд, виш судски референт – извршител во писарница, двајца виши судски референти за обработка на документација (дактилографи), референт економ и помлад референт – доставувач и
- Судска полиција: со еден судски полицаец.

Во однос на внатрешните правила, на веб страната на Вишиот управен суд е објавен Годишен план за управување со движењето на предметите во Вишиот управен суд за 2017 година⁸¹ Со овој план утврдени се насоки за: прием и отворање на писмена, работа на судската писарница, работа на судите, работа на стручните соработници, работа на дактило бирото, магацинско работење, достава, постапување по предмети од меѓународната првна помош, функционирање на АКМИС, обновување на предмети и списи, спроведување на одлуките и други постапувања, архивирање на предметите и наплатување на судските такси. За 2018 година не е објавен Годишниот план на веб страната на Вишиот управен суд.

Постои недостиг на внатрешни правила или упатства во поглед на начинот на соработување и/или заедничка работа помеѓу различни сектори во Вишиот управен суд.

⁸⁰ http://www.vsrn.mk/wps/portal/vusskopje/sud/za-sudot/godisen-plan!/ut/p/z1/hVRdb4lwFP0t-wHsXgTa8ojK0lrzkyI9laBoyCYuTF2yX7_6kSXb4m0fSJucc3ruuZeCqiWoOj9V2_xQ7ev8TZ9TxlTfu8xudzAeDbiAYJiEcRL1ZWzbsLgAWOS6KAYYi9m0jUGIXMz9AKMnBEXw5x68gAK1OjZnWR8gPTTH8iZ5jzNpkZKea-BrgKld_ykpGidc87vYm_uyNRIOf9PJATgzMc7K0Ca7z07v_3_t0ffrzNXtDzZUsGZqaVXPIGq0b8yRaSoHgrHoQGxsSQVdJE9BGkSkWQUelKlaValKYxUj8nveRhJD2bnUhadYTbuQ2qfD_VHRIKyCzrflo95qTbfMGG5vq0_eeFbemNbjGFR4Hq9WnGETAWLU1V-QILvm51-E6TpB5CmCXvfJTsrua4Iv0mIz58bXpvU4evgGiweQe/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?current=true

⁸¹ http://www.vsrn.mk/wps/portal/vusskopje/sud/za-sudot/godisen-plan!/ut/p/z1/hVRdb4lwFP0t-wHsXgTa8ojK0lrzkyI9laBoyCYuTF2yX7_6kSXb4m0fSJucc3ruuZeCqiWoOj9V2_xQ7ev8TZ9TxlTfu8xudzAeDbiAYJiEcRL1ZWzbsLgAWOS6KAYYi9m0jUGIXMz9AKMnBEXw5x68gAK1OjZnWR8gPTTH8iZ5jzNpkZKea-BrgKld_ykpGidc87vYm_uyNRIOf9PJATgzMc7K0Ca7z07v_3_t0ffrzNXtDzZUsGZqaVXPIGq0b8yRaSoHgrHoQGxsSQVdJE9BGkSkWQUelKlaValKYxUj8nveRhJD2bnUhadYTbuQ2qfD_VHRIKyCzrflo95qTbfMGG5vq0_eeFbemNbjGFR4Hq9WnGETAWLU1V-QILvm51-E6TpB5CmCXvfJTsrua4Iv0mIz58bXpvU4evgGiweQe/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?current=true

Независност на судството

Избор и статус на судиите во управните судови

Судиите на Управниот суд, како посебна категорија на судии беа внесени во судскиот систем со Законот за управните спорови и Законот за судовите од 2006 година. Со формирањето на Управниот суд како прв специјализиран суд во Република Македонија по реформата во 1995 година, законодавецот имаше идеја овој суд да биде висок специјализиран суд кој ќе ја преземе во целост надлежноста на Врховниот суд и ќе продолжи да врши едностепена судска контрола на јавната управа. Управниот суд со самото основање беше планирано да има 19 судии⁸² односно 6 совети од по тројца судии и претседател.

Согласно Законот за судовите од 2006 година, за судија на Управен суд можеше да се избере лице кое има 1) работно искуство од најмалку пет години во суд со потврдени резултати во работата, 2) или осум години стаж по положен правосуден испит, на правни работи, или 3) е универзитетски професор од областа на правото со научен степен доктор на правни науки⁸³. Овие услови беа идентични со условите за избор на судија во апелационите судови во Република Македонија⁸⁴. Но сепак Управниот и неговите судии суд имаа поразличен статус од апелационите судови од причина што апелационите судови се месно надлежни за едно апелациско подрачје додека Управниот суд има месна надлежноста на целата територија на Република Македонија⁸⁵. Посебниот статус не беше предвиден само во делот на надлежноста туку истиот се рефлектираше и во делот на статусот на судиите. Имено, со донесувањето на Законот за платите на судиите, судиите на управниот суд беа предвидени како посебна категорија⁸⁶ на судии која по хиераријата се наоѓаше помеѓу апелационите судии и судиите на Врховниот суд на Република Македонија.

И покрај посебниот статус на судиите на Управниот суд и можноста за учество во етаблирањето на нов специјализиран суд, мал број на судии беа пријавени за кандидати за судиите на Управниот суд. Подеднакво имаше кандидати од редот на судиите, стручните соработници но и правници со подолго правничко искуство.

Со измените на Законот за судовите во 2008 година се намалуваат условите за судија на Управниот суд од причина што согласно измената на членот 46 се предвиде дека „за судија на Управниот суд може да биде избрано лице кое има пет години работно искуство по положен правосуден испит, на правни работи, или е универзитетски професор суд до моментот на пријавувањето за избор од областа на правото со научен степен доктор на правни науки.“ Додека со измените од 2010 година⁸⁷ посебните критериуми дополнитено беа намалени бидејќи „за судија на Управниот суд може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку четири години непрекинат судиски стаж како судија во основен суд до моментот на пријавувањето за избор и кое во последната година од страна на Судскиот совет на Република Македонија е оценето со највисока позитивна оценка и во однос на другите пријавени лица има добиено најголем број бодови, согласно со закон или лице кое има пет години стаж на правни работи во државен орган со потврдени резултати во работата или кое во последната година е оценето со највисока позитивна оценка, согласно со закон.“ Додека за судија на новоформируваниот Виш управен суд, Законот за судовите предвидува дека „за судија на Вишиот управен суд може да биде избрано лице кое има работно искуство од најмалку три години непрекинат судиски стаж како судија во Управниот и кое во последната година од страна на Судскиот совет на Република Македонија е оценето со највисока позитивна оценка и во однос на другите пријавени лица има добиено најголем број бодови, согласно со закон или лице кое има шест години стаж на правни работи во државен орган со потврдени резултати во работата или кое во последната година е оценето со највисока позитивна оценка, согласно со закон.“⁸⁸ на овој начин се затвори можноста за флукуација во правната професија од другите професии како на пример адвокати, истакнати правни практичари, професори по право и друго.

По основањето на Вишиот управен суд, се постави прашањето за статусот односно институционалната поставеност. Со цел да се остане на истата институционална методологија односно дека Вишиот управен суд е жалбен суд за одлуките на Управниот суд, институционалната поставено на Вишиот управен суд е помеѓу Управниот суд и Врховниот суд на Република Македонија. Следствено на тоа, во 2011 година се пристапи кон

⁸² Член 18 од Законот за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006)

⁸³ Член 46 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006)

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ Член 25 од Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006)

⁸⁶ „- третата група ги опфаќа судиите и претседателите на апелационите судови, - четвртата група ги опфаќа судиите и претседателот на Управниот суд и - петтата група ги опфаќа судиите и претседателот на Врховниот суд на Република Македонија.“

Член 6 од Законот за платите на судиите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006)

⁸⁷ Член 17 од Закон измени и дополнувања на Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010)

⁸⁸ Ibid

измени на Законот за платите на судии и за судиите на Вишиот управен суд е предвидена посебна категорија 5, додека категоријата 4 се управните судии а категорија 6 се судиите на Врховниот суд на Република Македонија.⁸⁹

Со последната измена всушност се овозможи државните службеници да станат судии во Управниот суд и Вишиот управен суд односно правници кои немаа воопшто било какво судиско искуство што е многу дискутабилно од причина што станува збор за два суда кои се со институционална поставеност помеѓу апелациските судови и Врховниот суд на Република Македонија. Ако се земе предвид последните избори на судиите во овие судови, воочливо е дека скоро ниту еден од новоизбраните судии не доаѓа од редот на судии туку сите судии доаѓаат од редот на државните органи. Оттука се поставува прашањето дали тие кандидати за судии односно избрани судии имаат било какво познавање на судските или барем на управните постапки.

Постоењето на заштитни механизми во постапките за прераспоредување на судии без нивна согласност

Овој индикатор утврдува дали постојните механизми за заштита на судиите дозволуваат ваков модел на (пре) распоредување на судии, ги утврдува институциите надлежни да решаваат вакви случаи, како и причините поради кои се дозволува распоредувањето на судии. Освен тоа, индикаторот ја анализира и утврдува дозволеноста на жалбата во вакви случаи, односно утврдува до која надлежна судска инстанца се поднесува жалбата.

Во Република Македонија, судиите можат да бидат прераспоредени само со нивна согласност. Заштита на судиите во поглед на нивното прераспоредување пружа Уставот на Република Македонија,⁹⁰ каде во членот 99 е предвидено дека судијата не може да биде преместен против својата волја. Оваа уставна одредба е преземена и во Законот за судовите⁹¹, каде во членот 39 е стипулирано дека единствено со согласност на судијата тој/таа може да биде преместен од еден во друг суд. Судијата не може да биде преместен ниту од еден во друг оддел без негова согласност. Оттаму, можеме да заклучиме дека Законот за судовите нуди соодветна заштита во овој поглед. Се разбира, во Законот е предвиден и исклучок од образложеното правило. Имено, судиите можат да бидат прераспоредени од еден во друг суд или од еден во друг оддел само по исклучок, доколку се исполнети условите предвидени со Законот. Ова прераспоредување е временски ограничено, односно може да трае најмногу една година. Во обата случаи судијата може да вложи приговори.

Разрешување на судии во првостепени судови и во апелациони судии (Управен суд Скопје и Виш управен суд)

Овој индикатор се однесува на организацијата на институцијата/телото кое ја донесува одлуката за разрешување на судија, како и на надлежните инстанци за давање на иницијатива или предлог за разрешување на судија.

Постапката за разрешување на судиите, во Република Македонија, ја иницира исклучиво Судскиот совет. Ваквото решение од Законот за судовите, во начело, нуди поголема заштита за самите судии, бидејќи иницијативата за разрешување на судија потекнува единствено од судството како засебна гранка на власта. Со тоа се намали притисокот на судството кој потекнуваше од останатите гранки на власт (законодавната и извршната).

Согласно Законот за судовите, судијата може да биде разрешен поради две причини:

- потешка дисциплинска повреда што го прави недостоен за вршење на судиската функција, согласно закон и;
- поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција под услови утврдени со закон.

Под потешка дисциплинска повреда, поради која се поведува постапка за дисциплинска одговорност на судијата за разрешување, се смета:

1. членување во политичка партија,
2. оневозможување на вршење надзор над судиската работа од страна на повисокиот суд,
3. искористување на својата функција и гледнот на судот за остварување на свои приватни интереси,
4. потешка повреда на јавниот ред и мир со која се нарушува угледот на судот и неговиот углед утврдена со правосилна судска одлука,
5. постигнување на незадоволителна оценка во две редовни последователни оценувања од страна на Судскиот совет на Република Македонија што се смета за нестручно и несовесно вршење на судиската функција,

⁸⁹ По алинејата 4 се додава нова алинеја 5, која гласи: „- петтата група ги опфаќа судиите и претседателот на Вишиот управен суд и Член 1 од Закон за измени и дополнување на Законот за плати на судиите судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 135/2011)

⁹⁰ Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991)

⁹¹ Закон за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008 и 150/2010).

6. вршење на друга јавна функција, работа или дејност која не е спојлива со вршењето на судиската функција,
7. примање подароци и други користи во врска со судиската работа,
8. при одлучувањето не ги применува ставовите изразени во конечните пресуди на Европскиот суд за човекови права и
9. изнесува (открива) доверливи информации кои ги сознал постапувајќи по предметите или вршејќи ја судиската функција.

Согласно Законот за судовите, за дисциплинските повреди кои потпаѓаат под категоријата потешка дисциплинска повреда претседателот на судот е должен, во рок од 8 дена од денот на сторувањето, да го извести Судскиот совет на Република Македонија. Вака стипулираната обврска на претседателот на судот значи, всушност, дека претседателот на судот на потешките дисциплински повреди внимава *ex officio*.

Дисциплинската постапка за утврдување на дисциплинска одговорност на судијата е подетално уредена во Законот за Судскиот совет на Република Македонија.⁹² Постапката за утврдување на одговорност на судијата се поведува во рок од шест месеци од денот на осознавањето на сторената повреда но не подоцна од три години од денот на сторување на повредата. Постапката е итна и доверлива, односно се води без присуство на јавноста. По барање на судијата Советот ќе одлучи постапката да се води со присуство на јавноста. Ваквата законска формулација упатува на заклучокот дека кога судијата ќе побара Советот може, но не мора да одлучи постапката да се води со присуство на јавноста. Оттаму, се поставува прашањето дали дисциплинската постапка е доволно транспарентна, односно дали законодавството во Република Македонија нуди доволна заштита на судијата од Судскиот совет?

Под нестручно и несовесно вршење на судиската функција, како основ за разрешување на судијата, се подразбира незадоволителна стручност или несовесност на судијата што влијае на квалитетот и ажурноста во работењето. Тука потпаѓаат повеќе околности (односно 11) кои се таксативно наброени во самиот текст на Законот за судовите.⁹³

Постапката за утврдување на нестручно и несовесно вршење на судиската функција, исто како и дисциплинската постапка за утврдување дисциплинска повреда, се уредува со Законот за Судскиот совет на Република Македонија.

Од основањето на Управниот и Вишиот управен суд, ниту еден судија од овие два суда не бил разрешен поради нестручно и несовесно вршење на судиската функција од страна на Судскиот совет на Република Македонија.

Алокација на новопримените предмети во рамките на еден суд

Индикаторите определуваат врз кои критериуми се врши распределбата на пристигнати предмети, кој е надлежен да врши надзор над алокацијата на предмети (судска или извршна власт).

Судовите во Република Македонија поседуваат автоматски (информатички) систем за распоредување на случаите. Системот е наречен „Автоматизирани информационален систем за управување со судските предмети“, односно познат е под акронимот АКМИС. Откако случаите ќе бидат физички примени и регистрирани во судовите

⁹² Закон за Судскиот совет на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2006, 69/2006, 150/2010, 100/2011, 20/2015 и 61/2015)

⁹³ Согласно Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2006,) и Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010) судијата нестручно и несовесно ја врши функцијата доколку:

- во текот на една календарска година Судскиот совет на Република Македонија утврдил неефикасно и неажурно водење на судската постапка по вина на судијата, кога судијата по негова вина во повеќе од пет предмети ги пречекорил законските рокови за преземање на процесните дејствија, законските рокови за донесување, објавување или изготвување на судските одлуки, или ако во текот на една календарска година повеќе од 20% од вкупниот број на решени предмети му се укинати или повеќе од 30% од вкупниот број на решени предмети му се преиначени,
- несовесно, ненавремено или немарно ја врши на судската функција во водењето на судската постапка по одделни предмети,
- пристрасно ја води судската постапка особено во однос на еднаквиот третман на странките,
- со предметите постапува спротивно на начелото за судење во разумен рок, односно одолжување на судската постапка без постојење на законски основ,
- неовластено издава на класифицирани информации,
- јавно изнесува информации и податоци за судски предмети за кои не е правосилно одлучено,
- намерно ги повредува на правилата за правично судење,
- ја злоупотребува положбата или ги пречекорува на службените овластувања,
- ги повредува прописите или на друг начин ја нарушува на независноста при судење,
- грубо ги повредува правилата на Судскиот кодекс со што се нарушува угледот на судиската функција и
- е донесена одлука од страна на Европскиот суд за човекови права со која е утврдена повреда на правото на правично судење согласно со членот 6 од Европската конвенција за човекови права или е донесена одлука на Врховниот суд на Република Македонија со која е утврдена повреда на правото за судење во разумен рок, како резултат на постапување на судија.

тие се внесуваат во АКМИС, а потоа се распоредуваат автоматски. Во теорија, ваквиот систем оневозможува било какво мешање на човечкиот фактор при распределбата на случаите. Дури и судската управа е немоќна да влијае во тој поглед. Сепак, практиката покажува нешто поинакво. Постојат искуства, како што говорат интервјуираните судии, во кои случаите биле реалоцирани. Во секој случај, реалоцирањето на случаите се регистрира во АКМИС, така што може да служи како при натамошно испитување на околностите.

Изземањето на судии од водење на постапка во случаи кога постои можен судир на интерес или кога е загрозувана непристрасноста на судијата или пак кога има основ за пристрасност на судијата

Овие индикатори укажуваат на постоењето на заштитни механизми во случај кога судија кој нема да се из земе од судење (во наведените случаи) може се санкционира (дисциплински или сл.). Која институција е надлежна да одлучува по барања за изземање на судија од страна на трета страна и дали постои можност за поднесување на жалба од страна на судија против одлука за изземање, до повисок судски орган.

Законот за управните спорови⁹⁴, како процесен закон со кој се уредува постапувањето на Управниот и Вишиот управен суд, не содржи одредби со кои би се уредувало изземањето на судиите од водењето на постапките во случаите кога постои можен судир на интерес или кога е загрозувана непристрасноста на судијата, односно кога постои основ за пристрасност на судијата. Наспроти тоа, Законот за управните спорови упатува на супсидијарна примена на одредбите Законот за парничната постапка, каде овие прашања се детално уредени.

Во Законот за парничната постапка⁹⁵, пак, постои засебна глава посветена токму на изземањето на судиите. Во членот 64 од таа глава се предвидени повеќе основи поради кои судијата не може да ја врши судиската должност. Тоа се случаите кога судијата:

1. самиот е странка, законски застапник или полномошник на странка, ако со странката е во однос на соовластеник, сообврзник или регресен обврзник или ако во истиот предмет е сослушан како сведок или вештак;
2. постојано или привремено работи кај работодавец кој е странка во постапката;
3. странката или законскиот застапник или полномошникот на странката му е роднина по крв во права линија до кој и да е степен, а во странична линија до четврти степен, или му е брачен другар, вонбрачен другар или роднина по сватовство до втори степен, без оглед дали бракот престанал или не,
4. е старател, посвоител, посвоеник, хранител или храненик на странката, на нејзин законски застапник или полномошник;
5. во истиот предмет учествувал во донесувањето на одлуката на понискиот суд или на друг орган и
6. ако постојат други околности што ја доведуваат во сомневање неговата непристрасност.

Во натамошните одредби од Законот е предвидено дека судијата, веднаш штом узнае за постоењето на некоја од околностите предвидени во членот 64, точка 1 до точка 5, е должен веднаш да ја запре секоја работа на предметот и да го извести претседателот на судот, кој ќе му определи замена. Доколку пак, судијата смета дека постои некоја друга околност, согласно шестата точка од членот 64, должен е да го извести претседателот на судот, кој ќе одлучи по повод изземањето.

Од овие одредби во Законот за парничната постапка евидентно е дека постојат два вида на околности/причини за изземање. Првите, се оние при чие постоење судијата не смее да постапува и мора да биде изземен. Тие се наведени во точката 1 до точката 5 од членот 64 од Законот. Вторите околности се оние при чие постоење судијата не мора да биде изземен. При нивното постоење за изземањето одлучува претседателот на судот.

Освен тоа, во Законот за парничната постапка се предвидува и можност за самите странки да бараат изземање на судијата. Во ваков случај, доколку изземањето се бара поради некоја од причините од точка 1 до точка 5 во членот 64, судијата веднаш запира со било каква работа на предметот се додека претседателот на судот не одлучи по повод поднесеното барање на странката. Доколку пак, изземањето се бара поради други околности според точката 6 на членот 64, судијата може до донесувањето на решение за барањето да ги презема оние дејствија за кои постои опасност од одлагање.

Интервјуираните судии не изразија никаква загриженост околу овие механизми. Тие во сите случаи на исполнетост на законските услови го користеле институтот изземање.

Постапка во случај кога е загрозувана независноста на судија

Со овој индикатор се бара постоење (или непостоење) на процедура во ваков случај, која институција е надлежна да постапува како заштитник на независноста на судиите и кои мерки може да ги преземе таа институција.

⁹⁴ Закон за управните спорови („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2006 и 150/2010).

⁹⁵ Закон за парничната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 и 124/2015).

Независноста на судството во Република Македонија е издигната на степен на едно од основните начела на правниот поредок. Согласно член 98 од Уставот⁹⁶, судовите во Република Македонија се независни и самостојни и судат врз основа на Уставот, законите и меѓународните договори ратификувани согласно Уставот. Таквата независност на судството на поединечно рамниште се одразува преку независноста на судијата. Односно, не би можело да се говори за независност на судството доколку самите судии, како индивидуи, не се независни и непристрасни при вршењето на својата функција. Токму затоа во наредниот член на Уставот е предвидено дека судиите се избираат без ограничување на мандатот и не можат да бидат преместени против нивна волја.

Одредбите од Уставот се доработени во Законот за судовите и Законот за Судскиот совет⁹⁷ на Република Македонија. Таму се пронаоѓа општата правна рамка со која се уредува независноста на судиите. Овие Закони содржат неколку генерални (декларативни) одредби во кои се споменува независноста, како и низа на други одредби со кои се предвидуваат конкретни мерки за случаите на загрозување на независноста на судиите. Она што може да се забележи е дека одредбите со кои се штити независноста на судиите се дисперзирани низ споменатите Закони, што укажува на недостатокот од систематизирана правна рамка во тој поглед.

Судиите од Управниот суд кои беа интервјуирани имаа различни ставови по повод независноста и нејзината заштита. Некои од нив застапаа на стојалиштето дека Судот ја има потребната независност за извршување на своите функции. Од друга страна, некои искажаа проблеми во тој поглед. Така, како еден од проблемите беше спомената незавидната положба на Управниот суд кога станува збор за финансиите. Се постави прашањето, дали може да се очекува независност на Судот во случаите кога е евидентен недостатокот на средства (до таа мера што Судот нема ни доволно хартија и тонер за печатење)? Понатаму, некои од судиите сметаа дека механизмите за нивна заштита се соодветни, а дека проблемот е исклучително во личниот интегритет на судиите. Други пак, сметаа дека единствениот проблем не е личниот интегритет на судиите туку дека проблеми се јавуваат и при имплементацијата на механизмите за заштита. Тие проблеми се системски, според гледиштето на судиите, имајќи предвид дека нивната имплементација бара ангажирање не само на судијата чија независност е загрозувана туку и на поширокиот државен апарат.

Загриженост околу независноста на судиите, односно механизмите за заштита на таа независност беа искажани и од неколку претставници на судската власт во Република Македонија на јавна расправа⁹⁸ која се одржуваше во Македонската академија на науки и уметностите. Во излагањата на неколку судии беше изразена загриженост поради инсистирањето на извршната власт да влијае на судската. Освен тоа беа споменати и низа проблеми поврзани со организацијата и функционирањето на Судскиот совет на Република Македонија, Здружението на судии и Кодексот на судиска етика.

На крајот, критики за независноста на судиите беа изразени во исте изминати Извештаи на ЕК за прогрес на Република Македонија, како и во Извештаите на ГРЕКО за четвртиот евалуационен круг кој покрај другите институции се однесува токму на судството. Последниот Извештај на ГРЕКО кога станува збор за македонското судство целосно, а со тоа и за управното судство нотира напредок, но изрично се бара од државата да се прецизира во Законот за судови значењето на терминот „нестручно и несовесно работење“ на судија како основ за негово разрешување, а со тоа се согласува и целата академска и стручна јавност како и сите интервјуирани судии.

⁹⁶Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991)

⁹⁸Научна и стручна расправа „Независност на судство“, 3 ноември 2015, Македонска академија на науките и уметностите, Скопје.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Извршената функционална анализа за развојот на управното судство во Република Македонија претставува солидна и доволно издржана основа на база на која може да се изведат одредени заклучоци и препораки за тоа што е добро во досегашната пракса, а што треба да се доуреди и прецизира со новите законски решенија. Ова секако треба да се толкува и во корелативен однос со европските случувања и стандарди во однос на управно-судската заштита.

Актуелната состојба на управното судство во Република Македонија укажува на тоа дека и покрај бројните позитивни искуства од спроведувањето на управно-судската контрола врз работата на управата, сепак во праксата се појавуваат одредени аномалии и недоследности кои влијаат на квалитетот и ефикасноста на управно-судската заштита, па затоа е неопходно тие да бидат потенцирани со цел да се изнајдат законски решенија за нивно надминување. Како отворени прашања чие уредување е неопходно да биде доследно спроведено во новата законска регулатива, со препораки за нивно решавање можат да се наведат следниве:

1. Потребата од усогласување на новиот Закон за управни спорови со Законот за општа управна постапка од јули 2015 година.

Имајќи го предвид фактот дека управниот спор претставува еден вид надоврзување на управната постапка или обратно, дека решение донесено во управната постапка е услов за покренување на управен спор, може да се заклучи дека овие две постапки се надополнуваат една со друга. Имено, предмет на судска контрола треба да бидат актите што се донесуваат согласно Законот за општата управна постапка. Оттука, тргнувајќи од тоа дека во јули 2015 година стапи во сила новиот Закон за општа управна постапка, кој имаше одложно дејство на примена од една година, неопходно е Законот за управни спорови да се усогласи со новите решенија во општата управна постапка. Клучните новини во Законот за општата управна постапка се:

- проширување на опфатот на законот, при што покрај управните акти како дел од управните работи, се воведуваат и реалните акти, управните договори, управните дејствија и давањето јавни услуги;
- воведување нови начела на кои се заснова постапката, односно начелата на делегација на надлежноста, пропорционалност, законитост и предвидливост, пристап до информации и заштита на податоци и забрана за злоупотреба на правата, како и начелото дека посебниот закон го дерогира општиот пропис (ЗОУП) само во мера која не се коси со целта на начелата на општата управна постапка и доколку е поповолен за странката;
- воведување одредби за електронската комуникација;
- нов систем за известување и доставување;
- нови редовни правни средства – приговор и жалба;
- редукција на вонредните правни средства;
- укинување на заклучокот како акт во управната постапка.

2. Потреба од создавање можност за почести судења на судија поединец во управен спор со точно и прецизно утврдени критериуми за ваквото поедноставување на судската постапка.

Имено, согласно член 18-в судија поединец суди во спорови поведени против актите донесени во прекршочна постапка од органите на членот 6 од Законот со кои е изречена глоба која не го надминува износот од 5.000 евра во денарска противвредност и за кои не е пропишана посебна прекршочна мерка, одземање на предмети и не е предвидена забрана за вршење професија и дејност.⁹⁹ Во досегашната пракса скоро и да не постојат примери за судење од страна на поединец.

Во однос на оваа прашање одговорите од спроведеното интервју со судиите кои работат во Управниот суд укажуваат на тоа дека досега не постојат случаи за кои одлучува судија поединец, освен во случаите на процесни

⁹⁹ Закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови (Службен весник на Република Македонија, бр. 150 од 18.11.2010 година);

дејствија (запирање на постапката и сл). Ригорозните законски услови за водење на управниот спор и одлучување од страна на судија поединец само ја оддолговлекуваат судската постапка и се во спротивност на начелото на ефикасна правда.

3. Да се ревидираат одредбите за задолжително водење на усна расправа во управен спор.

Имено, и покрај новите европски стандарди дека усната расправа треба да преставува правило во управно-судската постапка, во Република Македонија не само што е предвидено да се одржува по исклучок во таксативно со Законот наведени случаи, тука таа во праксата скоро и да не се одржува.

Функционалната анализа на состојбите во државата, но и компаративната анализа укажуваат на потреба да се преиспита целокупниот концепт на управно-судската постапка во Република Македонија, односно дали таа во основа треба да остане касациона или ќе се прифатат европските стандарди кои претендираат кон задолжителна усна расправа, кон утврдување на фактичка состојба во судската постапка и постапно менување на концептот на управен спор. Согласно констатацијата на Европскиот суд за човекови права, „јавниот карактер на судската постапка претставува еден од основните принципи содржани во членот 6, став 1 од Европската конвенција за човековите права.“¹⁰⁰

Во однос на ова резултатите од спроведеното испитување на конкретното прашање „колку пати е одржана усна расправа“ говорат за тоа дека усната расправа не се одвива речиси никогаш, освен во споровите за денационализација, но и таа практика е изменета. Како главни причини поради кои во судот не се одржува усна расправа се наведуваат целта на управниот спор која пред се е утврдување на законитост, а не и мериторно решавање на управната работа, па поради тоа се смета и дека органот е тој кој може подобро да ги оцени фактите, односно да ја утврди фактичката состојба. Освен тоа, посебните материјални закони често утврдуваат дека за извесно право може да одлучи само државниот орган кој се јавува како тужен. Во тие случаи, дури и да се одржи усна расправа нема да има можност за поинаква одлука освен да се врати предметот на повторно решавање. Во овие случаи не е ни опортуну да се одржи усна расправа.

4. Потреба од проширување на предметот на управниот спор во две насоки:

- Врз споровите настанати во врска со службеничкиот однос. На пример Агенцијата за администрација донесува конечни решенија, и по нив логично би било да се предвиди судска заштита пред Управниот суд, а не пред граѓанските судови. Согласно член 19 од Законот за административни службеници предвидено е дека по жалба поднесена од страна на административните службеници, одлучува Агенцијата за административни службеници, која во свои рамки формира Комисија за одлучување по жалби и приговори на административните службеници во втор степен.¹⁰¹ Против одлуката на Комисијата е дозволено да се поднесе тужба пред надлежен суд во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием. Наспроти, ваквото наше законско решение, во Република Хрватска против второстепената одлука на Одборот за државна служба како надлежен орган за постапување по жалби против решение за прием во државна служба и решенија за кои се одлучува за правата и обврските на државните службеници, дозволено е да се покрене управен спор.¹⁰²
- Врз одредени општи акти со кои Владата или Собранието регулираат конкретни управно-правни односи, Ваква одредба содржеше и првичниот текст на Законот за управни спорови од 2006 година, но Уставниот суд на Република Македонија ја укина таквата одредба. Во новиот Закон за управни спорови треба да се утврдат овие прописи како предмет на управен спор, се разбира, имајќи ги предвид коментарите и толкувањата на Уставниот суд изразени во донесената Одлука.

5. Укинување на можноста државата да биде жалител во управно судска постапка против судските одлуки со кои се поништуваат нејзините незаконити решенија.

¹⁰⁰ Пресуда од 24 јуни 1993г., бр. 17/1992/362/436-Шулер-Цграген/Швајцарија – OJZ 1994, 1938, превземено од Ото Малман, Јавната усна расправа во постапката на управните спорови: средство за обезбедување на квалитет и предуслов за фер постапка, Излагања од управното право и управното судство, Скопје, 2011, стр.75;

¹⁰¹ Закон за административни службеници (Службен Весник на Република Македонија, бр.27 од 05.02.2014 година);

¹⁰² Član 67, Zakon o državnim službenicima, pročišćeni tekst zakona, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15;

Со ваквото решение кое е застапено во постојниот Закон за управни спорови преку измените во 2010 година се задира и се става во дилема самата цел на управниот спор, а за граѓаните се јавува дополнителна правна несигурност која ги одвраќа од уставно загарантираното право на судска заштита против актите донесени од државните органи. Имено, доколку ова законско решение остане непроменето, ќе остане правната несигурност кај граѓаните да поведат со тужба управен спор против акт на државен орган, бидејќи и да го добијат спорот со одлука на судот како независен арбитер, тие de facto со своето право не се здобиле и нема да бидат сигурни во крајниот исход на управниот спор бидејќи државата секогаш ги обжалува судските одлуки во полза на граѓаните и споровите се влечат до бескрај со негативен пинг-понг ефект.

6. Потреба од законско уредување на жалбената постапка како и утврдување на органот надлежен за нејзино водење и одлучување.

Анализата покажува дека Вишиот управен суд не го оправдува своето постоење односно неговото формирање се покажува како нецелисходно. Ниту бројот на жалби на странките е толку голем за да мора да постои посебен судски орган за нивно решавање, ниту пак одлуките на Вишиот управен суд со оглед колкав процент од нив само ги потврдуваат одлуките на Управниот суд претставуваат доволен аргумент за понатамошно постоење на овој суд со сите трошоци кои тој ги предизвикува за државниот буџет. Оттука, најсоодветно решение би било ставањето на второстепената (или жалбена) судска постапка во надлежност на Врховниот суд во кој би се формирало посебно управно одделение согласно практиката до 2006 година. За реализација на оваа препорака, потребно е не само ова да биде изрично утврдено со новиот ЗУС туку да биде соодветно изменет и усогласен и Законот за судови. Исто така, потребно е да се води сметка за уставно загарантираниот траен мандат на избраните судии.

7. Потреба од дополнување и прецизирање на одредени податоци во рамките на Годишните извештаи за работа.

Во нив недостигаат битни податоци, како на пример колку одлуки се донесени во спор на полна јурисдикција, колку одлуки се донесени по претходно одржана усна расправа, колку од одлуките ги донел судија поединец, кој е полот на подносителите на тужбите и жалбите, колку од жалбите се поднесени од незадоволниот тужител, а колку од Државното правобранителство или од другите јавни органи, во делот на уважени жалби да се забележи основот поради кој е донесена таа одлука.

8. Потреба од итни мерки за доследна примена на задолжителноста на судските пресуди, односно реализација на нивната извршност во предвидениот законски рок од 30 дена.

Ова е еден од европските принципи од Конвенцијата, кој има директно влијание на ефективностa на одлуките на управните судови. Проблемот кој е постојано актуелен во управното судство е извршувањето односно постапувањето на јавните органи по пресудите на Управниот и Вишиот управен суд. Треба да се предвиди ефикасен механизам преку кој ќе се спроведуваат одлуките на управните судови од страна на јавните органи.

9. Потреба за усогласување со Закон за прекршоци

Во поглед на зголемување на ефикасноста во решавањето на предметите, земајќи ги предвид статистичките податоци за работењето на Управниот суд може да се констатира дека најголем прилив на предмети по области се забележува во однос на прекршоците, па оттука и постои голем број на предмети од оваа област кои имаат заостаток за нерешени предмети.

Од друга страна, невоедначеноста на законските прописи со кои се регулира прекршочната материја и прекршочната постапка пред прекршочните органи (органите на управата), а тоа се Законот за прекршоци (донесен по формирањето на второстепената државна прекршочна комисија) и Законот за Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (донесен пред новиот Закон за прекршоци), создава хаос и застој во остварувањето на правата на граѓаните на судска заштита против

прекршочните одлуки на прекршочните органи на управа. Имено, заради колизијата на овие два законски прописи, одреден временски период постоеше негативен судир на надлежности помеѓу второстепената Државна комисија и Управниот суд во однос на контролата врз првостепените прекршочни решенија.

Во овој дел како забелешка треба да се истакне воведувањето на нормата на судиите, односно надлежноста на Судскиот совет да утврдува ориентационен број на предмети што треба да ги реши судијата месечно.¹⁰³ Законската одредба Советот со акт да ја пропише методологијата за утврдување на сложеноста на материјата во која спаѓа предметот при утврдувањето на ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно во основните, апелационите, Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд на Република Македонија, беше исполнета во 2011 година со усвојување на таквата Методологија..

Заклучок е дека од моментот на донесување на првата одлука за определување на ориентациониот број на предмети кои треба месечно да ги реши судијата во 2012 година,¹⁰⁴ бројот на вкупно решени предмети значително расте, што директно позитивно се одразува и на зголемувањето на ефикасноста на Управниот суд. Ова е видно од статистичките податоци добиени од Извештаите за работењето на Управниот суд. Од друга страна, ставовите на судиите искажани во интервјуата се дека нормата негативно се одразува на квалитетот на одлуките што ги донесуваат, што може да се воочи и аргументира со, за жал, нискиот квалитет на содржината на образложенијата на донесените одлуки.

10. Потреба да се предвиди посебна глава за начела во управно-судската постапка, во која ќе бидат предвидени начелото на законитост, контрадикторност, ефикасност, јавност и ограничена двостепеност.

Во постојниот законски текст вакви начела отсутуваат што е несвојствено за процесните закони.

11. Постои потреба од воведување на законска норма со која Управниот суд ќе воведат обврска да води евиденција за подносителот на жалбата.

На овој начин лесно и едноставно ќе се утврдува и анализира дали жалбата е поднесена од физичко или правно лице кој претходно бил тужител во управно-судската постапка или пак жалбата е поднесена од страна на тужениот орган преку Државниот правобранител.

На крајот може да се констатира дека она што се очекува од управно-судската контрола е таа да се спроведува на транспарентен, ефективен и ефикасен начин, судиите да одлучуваат професионално и непристрасно, а судот да остане независен. Сето ова секако ќе влијае од една страна на остварување на демократијата и остварување правна контрола над актите на управата, а од друга страна кон конституирање на модерна, ефикасна и ефективна управно судска контрола.

¹⁰³ Закон за изменување и дополнување на Законот за судовите од 18.11.2010, Службен весник на Република Македонија број 150, Советот секоја година со одлука го утврдува ориентациониот број на предмети од ставот 1 на овој член и потребниот број на предмети за остварување на ориентациониот број на предмети што треба да ги реши судијата месечно;

¹⁰⁴ Одлука за ориентационен број на минимум предмети што треба да ги реши судијата месечно во основните, апелационите, Управниот суд, Вишиот управен суд и Врховниот суд на Република Македонија за 2012 година, <http://www.ssrn.mk/>;

АНЕКС 1 – Прашалник за ИКТ во Управниот суд одговорен од Советник – информатичар

Институција	Вид на институција	суд				
Институција	Адреса на институцијата	ул. Орце Николов бб				
Лице	Име и презиме на лице кое го пополнува прашалникот и позиција	Сања Цветкова- Советник информатичар				
Лице	е-пошта	sanja.cvetkova@usskopje.mk				
Лице	телефон	076/484-337				
Главен ИТ систем	Име на главниот ИТ систем (апликацијата)	АКМИС				
Главен ИТ систем	Модул: Управување со предмети	да/не				
Главен ИТ систем	Модул: Управување со човечки ресурси	да/не				
Главен ИТ систем	Модул: Управување со документи	да/не				
Главен ИТ систем	Модул: Буџетско работење	да/не-АБМС				
Главен ИТ систем	Модул: Материјално работење	да/не-АБМС				
Главен ИТ систем	Модул: Архивско работење	да/не				
Главен ИТ систем	Модул: Географски информациски систем	да/не				

ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА УПРАВНОТО СУДСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Главен ИТ систем	Други модули	наведете	е-достава	е-приемно	интероперабилност	
Главен ИТ систем	Опис на апликацијата	опис	модул за електронска достава на акти до адвокати преку АКМИС	модул за скенирани на поднесоци примени во судот	размена на документи преку одредени веб сервиси помеш државни институции во РМ	
Главен ИТ систем	Фаза на имплементација	развој / тест / продукција	продукција	продукција	тест	
Главен ИТ систем	Ако е во тек на имплементација, кога треба да влезе во продукција?		/	/	не познато сеуште за судот	
Главен ИТ систем	Произведувач/автор		Едусофт	Сага/Едусофт	Кинг ицт/МИОА	
Главен ИТ систем	Година кога е развиена		2015	2016	2015	
Главен ИТ систем	Кој е сопственик на изворниот код?		/	/	/	
Главен ИТ систем	На која платформа е развиена апликацијата?		/	/	/	
Главен ИТ систем	Кој вид на база на податоци користи апликацијата?		/	/	/	
Главен ИТ систем	Оперативен систем на кој работи апликацијата?		Windows	Windows	Windows	

Главен ИТ систем	Опис на хардверска платформа	Наведете ја техничката спецификација на целата платформа, ако се хостира кај вас. Наведете и година на планирана замена на компонентите на платформата. Ако не се хостира кај вас, наведете го хостинг провајдерот.				
	Дали во вашата институција имате администраторски пристап до базата?		Да меѓутоа не се користи, промена во база врши само Едусофт			
Главен ИТ систем	Дали апликацијата е веб базирана?	да/не				
Главен ИТ систем	Ако е веб базирана, која е веб адресата на која може да се пристапи?					
Главен ИТ систем	Дали апликацијата активно се користи?	колку пати дневно/месечно/годишно	секојдневно	секојдневно	не се користи	
Главен ИТ систем	Ако апликацијата не се користи, зошто?		/	/	бидејќи сеуште е тест и не е во продукција што значи дека добиените податоци не се верификувани	

Главен ИТ систем	Кој ја користи апликацијата?	само вашата институција / вашата и други институции / институции и странки (физички или правни лица)	судовите во РМ и регистрирани адвокати	судовите во РМ и обвинителство	20-тина институции во РМ	
Главен ИТ систем	Ако корисници се и други институции, наведете кои				Мин. за земјоделство, шумарство и водостопанство; Мин. транспорт и врски; Мин. за економија; Мин за животна средина; Мин за образование и наука; Мин за труфд и социјална политика; Мин за надворешни работи; Управа за водење на матини книги; Управа за имотно правни работи; Управа за јавни приходи; Царинска управа; Агенција за катастар на недвижности; Агенција за вработување на РМ; Фонд за здравствено осигурување на РМ; Фонд за пензиско и инвалидско	

					осигурување; Централен регистар на РМ; Државен завод за статистика; Државна изборна комисија; Македоснка Академска Истражувачка Мрежа; Град Скопје; Основен суд Скопје1; Основен суд Скопје2;	
Главен ИТ систем	Колку корисници на апликацијата се отворени во вашата институција?		сите вработени во судската посарница	2	2	
Главен ИТ систем	Колку корисници во вашата институција се активни?		сите вработени во судската посарница	2	2	
Главен ИТ систем	На колку работни станици е инсталирана апликацијата?		на сите вработени во судската посарница	1	2	
Главен ИТ систем	Дали секој корисник има своја работна станица?		да	да	да	
Главен ИТ систем	Наведете ги тековните карактеристики на работните станици		наведени се во табелитедоставени претходно			

Главен ИТ систем	Наведете ги минималните барања на работната станица за функционален пристап и работа со апликацијата					
Главен ИТ систем	Дали работните станици во вашата институција ги исполнуваат минималните барања?		Поголемиот дел ги исполнуваат но има и дел кои се надвор од функција поради недоволно перформанси			
Главен ИТ систем	Колку работни станици треба да се заменат со нови и во кој рок?		Минимум 50 работни станици во рок од една година			
Главен ИТ систем	Колку различни улоги за пристап до системот се дефинирани и кои се нивните привилегии?					
Главен ИТ систем	Дали во вашата институција има администратор на апликацијата?		Да			
Главен ИТ систем	Дали апликацијата е отворена за пристап од надвор?		Да, за компанијата која го одржува			
Главен ИТ систем	Кој ја одржува апликацијата? Имате ли активен договор за одржување? Кога истекува?		Да, со компанијата Едусофт до ноември 2018 година			
Главен ИТ систем	Дали имате воведено политики за безбедност?		/			

Главен ИТ систем	Други важни детали околу апликацијата, проблеми итн...		Потешкотии (начин на проследување барање до р.тело, одобрување и реализација за кое вообичаено е потребен подолг временски период)при потребна промена односно надоградба во системот.			
Главен ИТ систем	Дали комуникациската инфраструктура обезбедува доволна брзина и проток за непречена функционалност на Главниот ИТ систем?		Да			
Главен ИТ систем	Предлози за подобрување на апликацијата и инфраструктурата (на пр. Надградба на системот за автоматски да прима предмети по електронски пат (како замена за е-маил прием) и сл?		Електронски прием на секаков вид поднесоци и истата да се одвива двонасочно односно помеѓу судот и странките во постапката без оглед дали станува збор за адвокат полномошник или физичко лице			
Други ИТ системи	Наведете кои други софтверски апликации се користат во вашата институција		Канцелариски алатки за обработка на документи			
Други ИТ системи	Управување со човечки ресурси	да/не	надворешен/внатрешен	HRMIS	MIOA	/

Други ИТ системи	Управување со документи	да/не	надворешен/внатрешен	АКМИС	На централно ниво во ВСПМ со договор за одржување со Едусофт	Целосна евиденција на предметите во жалбена постапка(недостаток од евиденција на датум на одговор на жалба и достава на одлука по жалба)
Други ИТ системи	Буџетско работење	да/не	надворешен/внатрешен	АБМС	Судски буџет	/
Други ИТ системи	Материјално работење	да/не	надворешен/внатрешен	АБМС	Судски буџет	/
Други ИТ системи	Архивско работење	да/не	надворешен/внатрешен	АКМИС	На централно ниво во ВСПМ со договор за одржување со Едусофт	наведете проблеми или забелешки при користењето, дајте предлог за подобрување
Други ИТ системи	Географски информациски систем	да/не	надворешен/внатрешен	назив на системот	институција која е одговорна за системот	наведете проблеми или забелешки при користењето, дајте предлог за подобрување
Други ИТ системи	Друг ИТ систем	опис	надворешен/внатрешен	назив на системот	институција која е одговорна за системот	наведете проблеми или забелешки при користењето, дајте предлог за подобрување
Други ИТ системи	Друг ИТ систем	опис	надворешен/внатрешен	назив на системот	институција која е одговорна за системот	наведете проблеми или забелешки при користењето, дајте предлог за подобрување
Други ИТ системи	Друг ИТ систем	опис	надворешен/внатрешен	назив на системот	институција која е одговорна за системот	наведете проблеми или забелешки при користењето, дајте предлог за подобрување

ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА УПРАВНОТО СУДСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Други ИТ системи	Друг ИТ систем	опис	надворешен/внатрешен	назив на системот	институција која е одговорна за системот	наведете проблеми или забелешки при користењето, дајте предлог за подобрување
Веб страница	Произведувач/автор		Сага МК			
Веб страница	Година кога е развиена		2016			
Веб страница	Кој е сопственик на изворниот код?		Сага МК			
Веб страница	На која платформа е развиена?		/			
Веб страница	Кој вид на база на податоци користи?		/			
Веб страница	Кој е сопственик на базата на податоци?		Сага МК			
Веб страница	Опис на хардверска платформа	наведете ја техничката спецификација на целата платформа, ако се хостира кај вас. Наведете и година на планирана замена на компонентите на платформата. Ако не, наведете го хостинг провајдерот.	/			
Веб страница	Дали веб страницата активно се користи?	Наведете број на посети дневно/месечно/годишно?	Да			
Веб страница	Дали користите алатки за аналитика		Не			

	на посетеноста на веб страницата?					
Веб страница	Колку корисници се отворени во вашата институција?			1		
Веб страница	Колку корисници во вашата институција се активни?			1		
Веб страница	Дали во вашата институција има администратор на веб страницата?		Да			
Веб страница	Кој ја одржува веб страницата? Имате ли активен договор за одржување? Кога истекува?		Сага МК, не е наведено во известувањето од ВСПМ			
Веб страница	Дали имате воведено политики за безбедност?		/			
Веб страница	Други важни детали околу веб страницата, проблеми итн...		Проблеми со превземање на стари одлуки од претходната			
Веб страница	Предлози за подобрување на веб страницата и инфраструктурата за хостирање		Надминување на проблемот со старите необјавени одлуки			
Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Дали сте задоволни од капацитетот на комуникациската инфраструктура?	опишете	Не			

Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Опишете го пристапот до главниот сервер и наведете дали сте задоволни од врската		Задоволни			
Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Опишете го пристапот до отворен интернет	кој Интернет провајдер го користите и наведете детали (тип, брзина, сообраќај, заштита)	Telesmart 30Mbps, 44 e-mail сметки			
Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Дали имате донесено политики за забрана на користење на социјални мрежи?	наведете кои социјални мрежи се физички забранети	Да, Facebook, Instagram, Twitter, LinkedIn			
Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Дали користите алатки за мониторинг на сообраќајот за секој индивидуален компјутер во вашата мрежа?		Не			
Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Дали поседувате лиценци за анти-вирус софтвер?	Кој? До кога ви е договорот?	Да, Kaspersky до 2019 година			
Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Дали користите алатки за intrusion detection/prevention?		Не			
Комуникациска инфраструктура, Интернет и безбедност	Предлози за подобрување на комуникациската инфраструктурата, пристапот до интернет и	предлози				

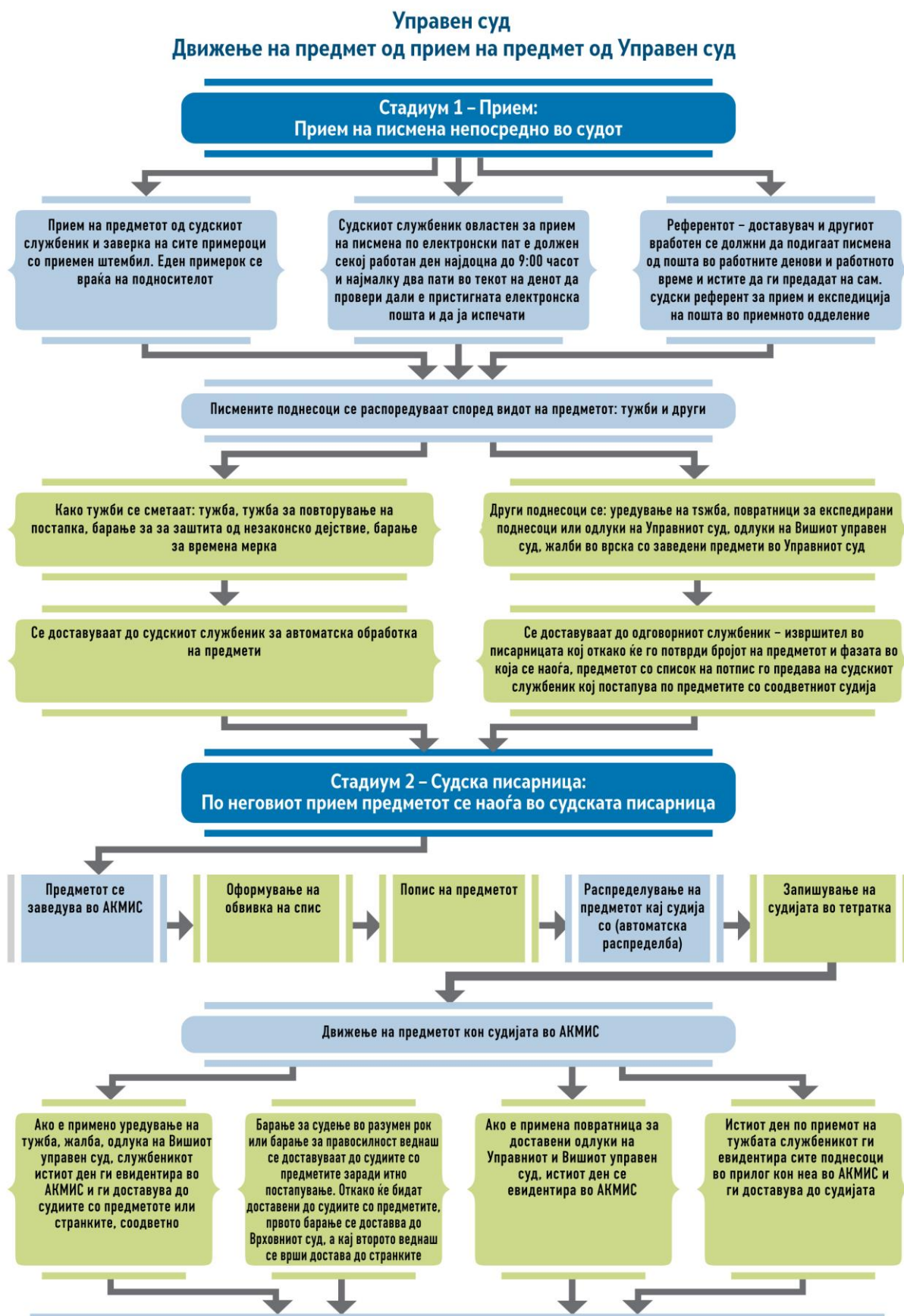
	безбедносните политики					
Човечки ресурси	До кој степен вашиот менаџмент разбира како дигиталните трендови влијаат на работата на вашата институција?		На завидно ниво			
Човечки ресурси	Дали вашиот менаџмент има слух за вашите предлози за унапредување на ИКТ инфраструктурата и апликациите?		Да			
Човечки ресурси	Колку ИТ лица имате вработено и со какво образование се?		2 советник информатичари со високо образование			
Човечки ресурси	Колку ИТ лицата имаат потреба од стручно усовршувања?	наведете колку лица во и кои области (курсеви, теми) треба да се усовршат	Неопходни се обуки за тековно усовршување на новите технологии како и стекнување на различни меѓународни сертификати			
Човечки ресурси	Дали имате потреба од дополнителни ИТ лица?	Наведете колку и за кои области	Не			
Човечки ресурси	Предлози за унапредување на состојбата со човечките ресурси во вашата институција	Наведете и објаснете				

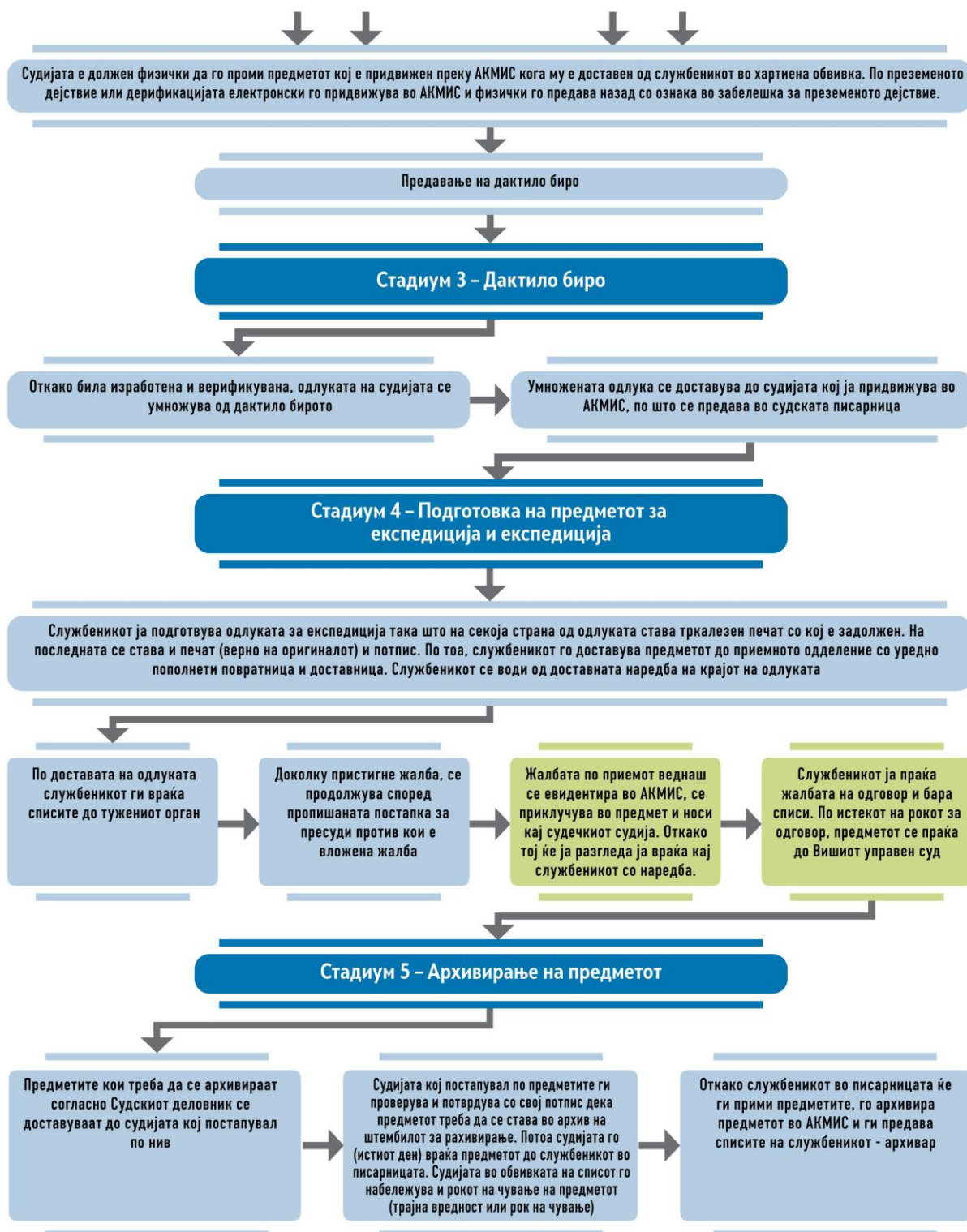
Друго	Дали имате некои предлози за унапредување на бизнис процесите во вашата институција со примена на ИКТ?	објаснете				
Друго	Дали имате некои предлози за унапредување на ИКТ инфраструктурата и ИКТ процесите генерално?	пр. Cloud, big data analytics, machine learning	Поврзување на досието на предметите кои имаат жалба со новоформираните предмети во Виш Управен суд за поголема експедитивност, економичност и функционалност	Набавка на дискови простори со голем капацитет како би имало простор за складирање на базата на акмис најмногу поради зголемување како резултат на скенирање на поднесоците во примено одделение и проклучување на истите во досието на предметите	Набавка на нова телефонска централа која од причини што Управниот суд во последниот период се соочи со големи проблеми и трошоци за сервисирање на постоечката	
Друго	Дали сте задоволни од соработката со надлежните институции за реализација на заедничките ИКТ проекти?	пр. Врховен суд, Судски совет, МП, МИОА и сл. Објаснете кои се проблемите	Да			

Друго	Наведете ги најчестите поплаки на вашите колеги околу користење на ИТ системите (софвер, хардвер, мрежа)	објаснете	Најчесто се проблем старите компјутерски единици кои сеуште не се заменети со понова технологија и времето на процесирање во АКМИС е значително поголемо во однос на останатите			
Друго	Дали сметате дека неопходна е набавка на дополнителен софтвер и кој?	Оперативни системи / Офис апликации / Анти-вирус	Да, неопходна е набавка за windows оперативни системи, microsoft office			
	Наведете ги количините на ИКТ опремата која ја користите (десктопи, лаптопи, сервери, рутери, принтери, скенери, и сл.) и нивната состојба	број на парчиња и состојба (солидна, за замена)	Ова веќе е содржано во табеларен приказ кој претходно ви е доставен			
Друго	Дали имате потреба од дополнителна ИКТ опрема (десктопи, лаптопи, сервери, рутери, принтери, скенери, и сл.)?	Наведете каква опрема ви е потребна и зошто	Да потребна е набавка на нови десктоп системи како би се замениле старите скоро не функционални, замена на сервери и рутери кои се стари веќе 10 па и повеќе години како и замена на постоечките принтери и скенери кои се нефункционални и нивна замена финансиски е поисплатлива отколку нивно сервисирање			

Друго	Дали вработените во Вашата институција имаат потреба од обуки во врска со користење на ИКТ алатките (софтвер-от особено, како и МС Офис)?	Колку вработени и какви обуки	Не			
Друго	Наведете се што мислите дека е релевантно а не е наведено како прашање	објаснете	/			

АНЕКС 2 – Движење на предмет во Управниот суд од прием до архивирање





АНЕКС 3 - Движење на предмет во Вишиот управен суд од прием до архивирање

