

УПРАВНО-ПРАВНА ЗАШТИТА НА ГРАЃАНИТЕ И ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА НА
ВТОРОСТЕПЕНИТЕ КОМИСИИ
И УПРАВНИТЕ СУДОВИ

УПРАВНО-ПРАВНА ЗАШТИТА
НА ГРАЃАНИТЕ И ВРАБОТЕНИТЕ
ВО ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ ЗА РАБОТАТА
НА ВТОРОСТЕПЕНИТЕ
КОМИСИИ И
УПРАВНИТЕ СУДОВИ

Центар за управување со промени (ЦУП)

ноември, 2017

Издавач: Центар за управување со промени

За издавачот: Неда Малеска –Сачмароска, Центар за управување со промени

Автор: Драган Гоцевски

Тим на соработници: Неда Малеска–Сачмароска, Тереза Лазовска, Николина Тошанова

Уредник: Гордана Стефковска–Вељановска

Лектура: АД ВЕРБУМ

Дизајн и печатење: Бригада дизајн

Тираж: 150 примероци (Бесплатен/некомерцијален тираж)

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека
“Св. Климент Охридски”, Скопје

35.08:34.037(497.7)(047)

ГОЦЕВСКИ, Драган
Управно-правна заштита на граѓаните и вработените во јавна администрација: извештај за работата на второстепените комисији и управните судови / [автор Драган Гоцевски]. – Скопје : Центар за управување со промени, 2017. – 82 стр. : табели, граф. прикази ; 25 см

Фусноти кон текстот. – Публикацијата е во рамки на проектот: “Следење на административната правда”

ISBN 978-608-4818-26-7

а) Јавна администрација – Вработени – Управно-правна заштита – Македонија – Извештаи

COBISS.MK-ID 105379338



Funded by
UK Government

Овој производ е подготвен во рамки на проектот „Следење на административната правда“ финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британска амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

СОДРЖИНА

1.	СУМАРНА ДИСКУСИЈА	5
2.	ВОВЕД	13
3.	МЕТОДОЛОГИЈА	17
4.	ВИДОВИ ПОСТАПКИ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ ПРАВНА ЗАШТИТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	21
5.	АНАЛИЗА НА ЕФИКАСНОСТА НА УПРАВНО-ПРАВНАТА ЗАШТИТА И ЗАБЕЛЕЖАНИ ТРЕНДОВИ	25
5.1.	ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ	25
5.2.	ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО УПРАВНА ПОСТАПКА И ПОСТАПКА ОД РАБОТЕН ОДНОС ВО ВТОР СТЕПЕН	30
5.3.	ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ВТОР СТЕПЕН ВО ОБЛАСТА НА ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР И ПРЕКРШОЧНАТА ПОСТАПКА	40
5.4.	СООДВЕТЕН РЕСОРЕН МИНИСТЕР	42
6.	АНАЛИЗА НА УПРАВНО-СУДСКА ЗАШТИТА (УПРАВНИ СПОРОВИ)	43
6.1.	УПРАВЕН СУД СКОПЈЕ	43
6.2.	ВИШ УПРАВЕН СУД	51
7.	ЗАШТИТА НА ПРАВА ОД РАБОТЕН ОДНОС ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР	53
8.	ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	63
8.1.	ПРИСТАП ДО ПРАВНА ЗАШТИТА	63
8.2.	ЕФИКАСНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ ПРЕД КОИ СЕ ОСТВАРУВА ПРАВНАТА ЗАШТИТА	67
8.3.	ЕФИКАСНОСТ НА СИСТЕМОТ НА УПРАВНО-ПРАВНА ЗАШТИТА	70
9.	ПРЕДЛОГ-ПОЛИТИКИ И МЕРКИ	76

1. Сумарна дискусија

Во однос на бројот граѓани и правни субјекти кои доставиле некакво управно или административно барање до одредена институција, се проценува дека во државата има околу 100.000¹ предмети по кои се постапува на годишно ниво. Тоа се т.н. предмети во управна постапка за кои јавните органи решаваат на годишна основа и за кои е донесена одредена одлука или решение.

Во однос на тоа за колку од нив се жалеле граѓаните, се проценува дека правна заштита побарале помалку од 15 % од овие 100.000 предмети или тоа се околу 12-13.000 поднесени жалби од кој било вид. Овој процент од 15 % може да укажува на еден релативно висок степен на доверба или задоволство од работата на институциите, но тој не соодветствува со популарното јавно мислење дека граѓаните се, во голем степен, незадоволни од одлуките и решенијата во однос на нивните барања во управна или административна постапка. Од ова истражување изведуваме еден можен заклучок, дека негативните перцепции кон квалитетот на работата на јавната администрација се должи повеќе на гласноста на незадоволните, отколку на реалната претпоставена неспособност. Во голем број случаи веројатно се работи за несоодветен или нељубезен третман, долги редови на чекање или доаѓања во повеќе наврати за иста работа, отколку за несоодветност или незаконитост на административните одлуки или решенија. Доколку сакаме администрацијата да прерасне во вистински сервис на граѓаните, се разбира, и овие проблеми ќе мора да се адресираат.



Се проценува дека правна заштита побарале помалку од 15%

¹ Процентот број од страна на авторот за да послужи како појдовна основа за број на издадени решенија; Бројот е проценет како збир на вкупниот број решенија од годишните извештаи на неколку клучни институции како Фондот за пензиско инвалидско осигурување (ПИО), Бирото за јавни набавки, Агенцијата за катастар на недвижности и сл.;

Во однос на покренатите предмети, заедно со предметите за кои не е дозволена жалба, но е допуштена тужба до Управниот т суд, годишно се поднесуваат помеѓу 13.000 и 15.000 тужби

Нашите заклучоци ги поткрепуваме со броеви. Имено, нешто повеќе од 12.000 решенија по сите основи се обжалуваат во прв степен од претпоставените 100.000, т.е. околу 12 % од случаите. Така на пример, во 2015 година, која има и највисок број поднесени жалби пред соодветните комисији, жалби поднесле околу 6.064 граѓани и/или правни субјекти во управна постапка и/или постапка од работен однос. Потоа, околу 1.963 жалби стигнале пред Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (ПИО), околу 3.938 жалби се покренати пред Комисијата од областа на прекршочни предмети и 626 жалби пред Комисијата за јавни набавки. Сите заедно изнесуваат 12.591 предмети. Дали, сепак, има повеќе незадоволни од оние кои се жалеле, не би можеле да процениме во овој извештај со оглед дека тој се однесува на покренатите предмети од овој вид, а не на оние кои би можеле да се покренат. Истото ќе биде предмет на истражување на јавното мислење – дали, сепак, голем дел од граѓаните биле незадоволни од одредени одлуки, а не поднесле жалба или, уште повеќе, тужба пред соодветен орган. Причините можат да бидат многукратни и во оваа пригода ќе наведеме неколку – неинформираност за постапките и правата, недоверба во институциите, недостапност на правната помош и заштита, финансиски или административни бариери итн. Сепак, не е помал ниту аргументот дека еден голем дел од овие управни решенија и одлуки се соодветно засновани и базирани на законити постапки.

Во однос на покренатите предмети, заедно со предметите за кои не е дозволена жалба, но е допуштена тужба до Управниот суд, годишно се поднесуваат помеѓу 13.000 и 15.000 тужби. Иако ова не е мал број, сепак, мора да земеме предвид дека најголемиот дел од предметите, или околу 76 %, се соодветно решени, односно решението не е обжалено или против него понатаму не се води управен спор.

Во однос на исходот од жалбените или тужбените процеси, околу половината, пак, до 60–70 % од овие жалби и тужби се одбиени. Отприлика истиот број е потврден со одлуките на Управниот суд, односно констатирано е дека половина од 60 % од подносителите биле незадоволни од решението на јавниот орган, но не биле во право. И

обратно, половината од нив успеале да го докажат своето право во нареден степен на обезбедување правда.²

Што може да се заклучи за оние предмети за кои второстепените органи (комисиите) ги усвоиле жалбите на граѓаните? Тоа се оние нешто помалку од половина од вкупниот број поднесени жалби по сите основи опфатени во истражувањето. Ова укажува дека околу 5.000 решенија од јавните органи (заокружен просек, за детално видете ги поединечните показатели за секоја комисија во овој извештај), биле донесени на штета на странките. Доколку прифатиме дека и во управен спор, одреден број тужби се уважувани, можеме да заокружиме дека 5.000 до 8.000 решенија годишно биле донесени на штета на странките, но тие се исправени преку користење на расположливите правни средства (жалба во управна постапка и/или тужба и жалба во управен спор). За другите предмети кои се одбиени, констатираме дека странките можеби се жалеле и тужеле затоа што чувствувале дека се оштетени иако, според оцената на надлежните органи, немале основ за такво нешто. Тоа особено се однесува на еден дел од предметите поврзани со прекршочните постапки каде обемот на жалби е голем, но тие се одбивани и до 80 % од случаите поради тешко оспорливите докази кои се карактеристични за овој вид прекршоци. Пр., тешко дека ќе биде прифатена жалбата на возач кој се жали и бара да бидат земени предвид некои олеснителни околности, а се товари за возење со недозволена брзина која е соодветно евидентирана на радар.

Во однос на правата од работен однос во јавниот сектор, од достапните податоци можеме да заклучиме дека ниту тие не се хронично загрозувани бидејќи ги нема обжалени во голем обем. Сепак, јавното мислење е на страната на ставот дека најголемиот дел од вработените во јавна администрација не се ни осмелуваат да се жалат или да оспорат одредени одлуки на своите надредени. Понекогаш тоа може да биде резултат на евентуален страв од последици за себе и работата, а понекогаш причи-

² Без дополнителни квалитативни истражувања, во поединечните случаи за кои граѓаните биле одбиени во сите фази на управно-правната заштита не можеме да изведуваме поинакви заклучоци од оние кои се искажани во овој извештај;



Сепак, јавното мислење е на страната на ставот дека најголемиот дел од вработените во јавна администрација не се ни осмелуваат да се жалат или да оспорат одредени одлуки на своите надредени.

Сè на сè, за мала држава со население од околу 2.000.000 жители, системот за управно-правна заштита во Република Македонија е доста сложен како систем и парцелизиран помеѓу повеќе институции од различен степен.

ната за одбегнување на овие спорови е трошокот околу потребните вештачења кои вработениот би требало да ги плати во доказната процедура. Како и да е, сегашните трендови укажуваат дека најмногу жалби има во постапките за селекција на административни службеници поднесени од страна на кандидати кои не се избрани. По нив следуваат жалби против дисциплински мерки, распоредувања и престанок на работен однос. Податоците покажуваат дека помалку од половина, односно околу 40 % од овие жалби или тужби се уважени.

Во општинските администрации, бројот на покренати жалби и судски постапки во однос на вкупниот број опфатени општини е занемарлив. Фактички, преку барањата за пристап до информации од јавен карактер, евидентирани се, во просек, по 1 жалба на 2 општини, или помалку од 1 % од вработените побарале правна заштита за повреда на правото од работен однос. Во другите јавни институции опфатени со истражувањето, се забележува слична состојба. Бројот на поведени жалби и судски постапки е многу мал, а тогаш кога стигнало одредено судско решение или одлука донесена од соодветната комисија, постои висок степен на извршување на одлуките од второстепениот орган. Сепак, останува отворена дилемата дека од неколку стотици поведени дисциплински постапки, помалку од 15 % од вработените се одлучуваат да ги обжалат дисциплинските мерки. Можно е вработените да сметаат дека изречените дисциплински мерки биле оправдано донесени или, пак, имаат навистина отежнат пристап до правда?!, посебно кога се работи за жалба или тужба против одлука од директен раководител.

Сè на сè, за мала држава со население од околу 2.000.000 жители, системот за управно-правна заштита во Република Македонија е доста сложен како систем и парцелизиран помеѓу повеќе институции од различен степен. Против одлуките на јавните органи кои одлучуваат во прв степен, на граѓаните и правните лица им стојат повеќе правни средства до различни институции: три самостојни органи (комисиите опфатени во извештајот), ресорни министри, а за некои веднаш може да поведат управен спор со тужба. Во 2015 воведен е и нов редовен правен лек, „приговор“, чија примена ќе биде предмет на идни истражувања и анализи во наредните години.

Против одлуките на второстепените органи дозволено е поведување на управен спор со тужба пред Управниот суд – Скопје, а против пресудите на Управниот суд може да се поднесе жалба пред Вишиот управен суд. Системот е сложен како на хоризонтално ниво, со постоење на многу паралелни второстепени органи кои се специјализирани за одредена надлежност, така и вертикално, со постоење на многу степени на управно-правна заштита.

Од истражувањето изведуваме заклучок дека оваа сложеност претставува проблем за обичниот граѓанин и за него целиот систем е прилично парцелизиран и нејасен. Нема ниту соодветна информација ниту помош каде би можел да се обрати за совет и заштита освен да се снаоѓа сам во лавиринтот на управно-правната заштита. За еден дел од странките и правните субјекти ова не претставува проблем. Имено, повеќето правни лица и поинформирани граѓани немаат проблем со ова бидејќи во самите решенија на јавните органи стои правна поука во која е наведено што треба да направи незадоволната странка, пред кого и во кој рок. Еден голем дел од нив работат со правници и адвокати кои се специфично ангажирани за оваа намена. Но за категоријата граѓани кои не можат да си дозволат правни советници или адвокати, ова честопати претставува одредена административна бариера.

Во однос на потребните финансиски средства, за многу основи постои ослободување од плаќање такси или тие се минимални. Сепак, еден дел од постапките бараат одредени вештачења за да се изведат соодветните докази и тие преставуваат трошок кој ги одвраќа граѓаните од жалбена процедура. Со процедурата се предвидува, исто така, дека самата жалба, па и тужба не треба да биде совршено формулирана и не бара страните да бидат учени правници. Тука се претпоставува дека, на пр., стручната служба во Управниот суд која ќе го преземе предметот соодветно и ќе го оформи. Сепак, кај овие граѓани се јавуваат проблеми, од типот на непотполни документации, непрецизно наведен основ за поднесувањето на жалбата или тужбата или, пак, непрецизно наведено барање. Второстепените органи и судовите сепак постапуваат во рамките на своите надлежности и по овие предмети, но за нив комплетирањето на документацијата трае подолго и утврдувањето на фактичката состојба е посложено.

Во однос на потребните финансиски средства, за многу основи постои ослободување од плаќање такси или тие се минимални.



Во однос на управните постапки, еден јавен орган решавал во прв степен и повторно јавен орган одлучувал во втор степен, по што странката била сè уште незадоволна и покренала предмет пред Управниот суд

Во однос на вертикалната сложеност, самото присуство на повеќе степени на правна заштита не е проблематично од аспект на граѓаните бидејќи искористувањето на правниот лек е поврзано со соодветно упатување во решението. Ако сакаат, тие имаат наведено каде и пред кого да се жалат и да тужат и пак да се жалат. Сепак, вака распоредената заштита може да биде скапа од аспект на луѓето и ресурсите кои се ставаат во функција на различни институции за управно-правна заштита, наместо, на пр., да биде обединета под една капа со специјализирани одделенија од определени области. Големиот број инстанции и институции на управно-правната заштита водат кон предолго траење на постапките, што може да доведе и до ситуации кога дури во четвртиот степен, т.е. во крајна инстанција им се уважува жалбата, но тоа може да биде и по неколку години, кога самата одлука станува излишна и правдата е незадоволена.

Како уште еден доказ за сложеноста, ќе наведеме дека е крајно контроверзно правото јавен орган да може преку Државниот правобранител да поднесува жалба против пресуда на Управниот суд. Тоа е спротивно на фактот дека суштината на управниот спор е да ја оцени законитоста на управниот акт, од една страна, а, од друга страна, го застапува јавниот интерес во крајна инстанција. Така во однос на управните постапки, еден јавен орган решавал во прв степен и повторно јавен орган одлучувал во втор степен, по што странката била сè уште незадоволна и покренала предмет пред Управниот суд односно тужела. Потоа носител на судска власт одлучил во трет степен во управен спор. Дополнително, оваа можност воведува одредена стапка на правна неизвесност за странките бидејќи тие сега немаат избор околу времетраењето на постапката и за нив таа мора да биде четиристепена. По тоа правило, доколку странката не е задоволна од пресудата во Управниот суд, пресудата ќе ја обжалат пред Вишиот управен суд во четврт степен. За потребата од постоењето на Вишиот управен суд во јавноста веќе има многу коментари и во пресрет на објавената нацрт-стратегичка реформа на правосудството. Како и да е, ние нема премногу да се задржуваме на ова прашање, туку ќе понудиме мерки за унапредување на состојбите во постојните рамки. Како резултат на ова истражување можеме да укажеме дека, сам по себе,

Вишиот управен суд може да остане со овој редуциран состав доколку се укине можноста Државниот правобранител да поднесува жалба во управен спор. Но, и доколку Вишиот управен суд се укине како институција, импактот врз целокупниот систем на управно-правна заштита нема да биде голем бидејќи системот ќе се врати на претходната веќе позната состојба до 2011.

Во однос на ресурсите и капацитетите волуге и средства, со зголемувањето на бројот судии и судски службеници може да се влијае врз растоварувањето на управните судии и зголемувањето на стапката на решавање. Одредена економија од овој вид може да се направи со повисока мобилност во рамки на овие институции. Друг проблем врз кој мора да се интервенира е меѓусебната комуникација помеѓу институциите вклучени во системот на управно-правна заштита и самите јавни органи. Имено, непотребна загуба на време, а некогаш и причина за повреда на правата на граѓаните и правните лица, е токму неможноста навремено да се прибават списи, да се комплетираат предмети и да се утврди фактичката состојба како предуслов за квалитетно одлучување. Институциите помеѓу себе се однесуваат „како ривали“, а, во одредени случаи, дури се игнорираат. Тоа не се случува секогаш намерно, но има случаи кога тоа се случува со намера да се избегне одговорност за постапките, како и од некомпетентност на поединци и лица. Понекогаш е резултат и од недостиг на ресурси кои ќе одговорат на сите потреби во институциите. Како и да е, неопходно е јакнење на меѓусебната комуникација и соработката помеѓу самите институции, како и свеста дека сите заедно работат за истата цел, а тоа е да ги заштитат правата на граѓаните, како и да го штитат јавниот интерес преку доследна и непристрасна примена на законите. Во таа насока, потребно е меѓу себе да имаат редовни средби, ефективна координација, но и развој, имплементација на единствени решенија за електронска комуникација преку која би се воделе предметите и со што би се овозможил непречен пренос на сите списи и доказни средства кои јавниот орган ги користел кога одлучувал во прв степен.

Во однос на одредени специфични заклучоци, како и препораки и соодветни предлог-мерки за поефикасно управување со системот на управно-правната зашти-

Друг проблем врз кој мора да се интервенира е меѓусебната комуникација помеѓу институциите вклучени во системот на управно-правна заштита и самите јавни органи.

Се предвидува посебен систем на мотивација и наградување на оние судии кои одлучуваат мериторно по предметите кои ги водат.

та, препорачуваме да се погледне делот на заклучни согледувања, како и делот со предлог-препораки и мерки. Овде само накратко ќе ги скицираме дадените предлог-мерки. Тие се однесуваат, на пр., на создавање единствен систем на евиденција на предметите од управна природа кој ќе го следат сите релевантни институции и кој ќе овозможи добар систем на следење на постапките и предметите од управна природа. Се препорачува и одредена мерка која се однесува на добрата интеринституционална координација во однос на системот на учење и спроведување на најнови практики на судска заштита. Тоа се предложува за да може да се постигне висока изедначеност во однос на решенијата по жалби и тужби од управна природа.

Понатаму, за забрзување на постапките, еден можен начин, кој е разработен како посебна предлог-мерка, се однесува на електронски систем за интероперабилност и комуникација помеѓу институциите, за да се избегнат непотребни одолжувања во комуникацијата и обезбедувањето соодветна документација и докази. Конечно, една од мерките се однесува и на зајакнат систем за мериторно одлучување во рамки на комисиите кој ќе упати на конечно решение за предметот, наместо да го враќа на одлучување кај првостепениот орган. Во тој контекст, се предвидува посебен систем на мотивација и наградување на оние судии кои одлучуваат мериторно по предметите кои ги водат. За Управниот и Вишиот управен суд, истата мерка се однесува на судење и носење одлуки и решенија со полна јурисдикција секаде каде што тоа е можно, а во прилог на граѓаните, правните лица и другите странки во управно-судската заштита.

2. Вовед

Оставете си прашање: Дали во текот на мојот живот сум водел управна постапка? Ако не сте сигурни дека можете да го одговорите ова прашање или, пак, мислите дека одговорот е „не“ или, пак, „ретко“, тогаш оваа публикација сигурно ќе ви побуди интерес!

„Од раѓањето, па до смртта, првото и последното нешто со кое се сретнува човекот е јавната администрација“. Ова е позната фраза која им се предава на сите студенти по право на Правниот факултет во Скопје. Во текот на својот живот и кариерата граѓаните се во постојан контакт со државата, преку институциите кои вршат јавни овластувања односно кои им пружаат некои услуги (социјална парична помош, пензии, здравствено осигурување, студентски стипендии, дозволи за градење, возачки дозволи, издавање лични карти итн.) или, пак, пред кои мора да исполнуваат некакви обврски (да плаќаат даноци, такси, царински давачки итн.). Институциите одлучуваат за правата на граѓаните во управна постапка која завршува со донесување решение (или друг конкретен акт). За да се обезбеди еднаков третман на сите граѓани и правни лица пред законите, институциите мора да следат строги правила и процедури според кои мора да постапуваат и, во одреден рок, да одлучуваат по барања на граѓаните и правните лица. Оваа постапка се нарекува управна или административна постапка и нејзина цел е носење на законити акти во пропишана законска процедура.

Неретко во оваа постапка, се случува институциите да донесат решение за кое граѓанинот или правното лице смета дека не му ги остварува во целост правата или, пак, му го одбива правото кое му следува со закон. Некогаш се случува пропустот да е и во пропуштање на некој аспект од процедурата која мора да биде запазена. Но не се ретки ниту случаите во кои граѓаните бараат нешто за што не исполнуваат одредени услови, па институциите ги одбиваат овие барања како неосновани. Во сите случаи, на граѓаните и правните лица им се гарантира правна заштита.



За да се обезбеди еднаков третман на сите граѓани и правни лица пред законите, институциите мора да следат строги правила и процедури според кои мора да постапуваат



Целта на истражувањето е да се согледа состојбата на системот за управно-правна заштита во Република Македонија, поединечно, на ниво на институција, и во целост, како единствен систем.

Во ова истражување даден е приказ на разните облици на правна заштита кои им стојат на располагање на граѓаните и на правните лица во Република Македонија, постапките низ кои таа се остварува, правните средства преку кои се остварува и надлежните институции пред кои се остварува. Со цел да го запознаеме читателот како да разликува управна постапка од другите облици на правна заштита, во овој извештај даден е преглед на сите облици на правна заштита како и постапките преку кои таа се остварува и соодветните институции. Даден е преглед на работата на државните комисии кои одлучуваат во втор степен во посебни управни постапки, како и на работата на Управниот суд и на Вишиот управен суд.

Целта на истражувањето е да се согледа состојбата на системот за управно-правна заштита во Република Македонија, поединечно, на ниво на институција, и во целост, како единствен систем. Идејата е да се согледаат трендовите во однос на она за што граѓаните најмногу се жалат, како и делот на тужби односно покренати управни спорови во кои бараат соодветна правна заштита. Крајната цел е да се утврдат позитивните страни на системот на управно-правна заштита, неговата брзина и ефикасноста, но и проблемите и предизвиците со кои се соочуваат граѓаните, како и самите институции во делот на обезбедувањето на управно-правната заштита и нејзиното спроведување во практика. Искрено се надеваме дека ќе побудиме интерес за дебата како со пошироката јавност и граѓаните така и со делот на стручната јавност и соодветните институции кои се одговорни за унапредување на работата во оваа област.

Сосем накратко и како одреден вовед во областа, анализата покажа дека повеќе од 100.000³ предмети се покренати и решени во поединечна управна постапка на годишно ниво. Ако земеме предвид дека во држава од 2.000.000 граѓани и повеќе од 70.000 правни лица, има покренато околу 100.000 управни постапки, тоа изнесува околу 5 % од вкупната популација. Понатаму против околу 10.000 се поднесени жалби, а до управниот суд се поведуваат од 13.000 до 15.000 тужби годишно. Тоа се отприлика 15 % од првично проценетите предмети. Голем дел од жалбите и тужбите се одбиваат како неосновани. Областите во кои граѓаните, односно правните лица, бараат управно-правна заштита најчесто се во делот на прекршоците (конкретно во областа на МВР, сообраќајот, транспортот и врските), барателите на права од осигурување (здравствено, социјално, пензиско), а во последно време во пораст е бројот на жалби за предмети од областа на образованието (пр., стипендии).

На крајот, во оваа публикација понуден е преглед на вочечените проблеми и предизвиците со кои се соочуваат самите институции преку кои се остварува управната заштита на правата на граѓаните и правните лица и дадени се препораки за нивно надминување: мериторно одлучување, јакнење на капацитетот на управните судови да го следат извршувањето на пресудите, усогласување на начинот на водење евиденција на работата помеѓу сите второстепени органи и управните судови.

Ако земеме предвид дека во држава од 2.000.000 граѓани и повеќе од 70.000 правни лица, има покренато околу 100.000 управни постапки, тоа изнесува околу 5 % од вкупната популација

³ Проценет број од страна на авторот за да послужи како појдовна основа за број на издадени решенија; Бројот е проценет како збир на вкупниот број решенија од годишните извештаи на неколку клучни институции како Фондот за пензиско инвалидско осигурување (ПИО), Бирото за јавни набавки, Агенцијата за катастар на недвижности и сл.

3. Методологија

За потребите на истражувањето податоците се прибавени по пат на неколку техники за прибирање податоци. Еден дел од податоците се однесува на преглед на годишните извештаи за работата на соодветните институции објавени на нивните веб-страници за период од 5 и повеќе години наназад. Од овие извештаи беа составени и изработени повеќегодишни прегледи и табели.

Одредени податоци се прибирани и преку упатување барања за слободен пристап на информации од јавен карактер. Тие се упатени со цел да се специфицираат одредени податоци кои недостигаат или за добивање изворни информации за состојбите во одреден вид институции на национално или локално ниво.

Притоа податоците кои се собираат и обработуваат се однесуваат на:

1. Годишни извештаи за работа на неколку клучни институции каде што граѓаните, правните лица, како и вработените во јавна администрација можат да побараат управно-правна заштита и тоа: Државната комисија за жалби по јавни набавки, Државната комисија за одлучување во втор степен од областа на инспекцискиот надзор и прекршоците, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, Управниот суд Скопје и Вишиот управен суд;
2. Барања за информации од јавен карактер доставени до единици на локалната самоуправа (ЕЛС), како и одреден број институции на локална основа, во кои се побарани информации за периодот од 2012 до 2016 година во однос на покренати постапки од работен однос, како и нивниот исход: Број на упатени жалби до надлежен второстепен орган за работни спорови (Комисија формирана при Агенцијата за администрација), Број на уважени жалби од Агенцијата, Број на одлуки во кои е постапено според реше-

нието на одлуката на Агенцијата за администрација, Број на покренати тужби од страна на вработените за повреда на правото од работен однос пред надлежен суд, Добиени судски налози за постапување, како и број на соодветно спроведени одлуки со кои е постапено според решенијата во судската одлука;

3. Притоа, доставени се барања до 81 единица на локална самоуправа односно до сите општини; Понатаму доставени се и барања до сите центри за социјална работа – вкупно 30; Дополнителни барања се доставени и до 57 јавни здравствени установи и 100 јавни претпријатија; Од вкупно упатените барања, одговори се добиени од 50 општини (61,73 %), 24 центри за социјална работа (80 %), 45 јавни здравствени установи (79 %) и 69 јавни претпријатија (69 %);
4. Барање за пристап до информации од јавен карактер е упатено и до Управниот суд Скопје: преглед на најголем број предмети по поединечен т.е. конкретен основ, по години за периодот од 2012 до 2016;
5. Беше направен преглед и анализа на одредени правни извори: Закон за општата управна постапка, Закон за административни такси, Закон за судски такси, Закон за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и работен спор во втор степен, Закон за јавните набавки, Закон за денационализација;
6. Стенографски белешки од седница на собраниска комисија, одржана на 29 јуни 2017 која се однесува на изјава за обемот и работата на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен;
7. Интервјуа со судии од Управниот суд – Скопје и Вишиот управен суд одржани на 17.8.2017, 25.8.2017 и 30.8.2017 со кои се продискутираа одредени лични впечатоци за видот и текот на управните спорови покренати од страна на граѓаните и правните лица, како и одредени идеи за унапредување на соодветната дејност.

Податоците прикажани во сите табеларни прикази и графикони се компилирани од страна на авторите и соодветно се прикажани одредени трендови и заклучоци за прикажаните состојби.

Дополнителна анализа е направена во однос на одредени индикатори за ефикасност на институциите опфатени во ова истражување. Тие се преземени од Европската ранг-листа на правда (EU Justice Score board)⁴ како синтетички показатели кои се приспособени за да можат да се применат на различни типови правосудни системи застапени низ ЕУ. Притоа, индикаторите не се апсолутни вредности, туку само стапки кои треба да послужат за да се добијат споредливи резултати и да можат одредени институции да се споредуваат со други институции или, пак, одредени системи да се споредуваат со други системи. Системот нема за цел да изрази преференции кон еден или друг правосуден модел.

За потребите на ова истражување приспособени се и користени следните индикатори:

1. *Траење на постапки и време на одлучување (Length of proceedings and disposition time)*. Должината на постапките го изразува времето (во денови) потребно да се реши (оконча) предмет во суд, односно времето потребно судот да донесе одлука во прв степен. Времето на одлучување (времето на диспозиција) е индикатор кој го изразува бројот на нерешени предмети, поделен со бројот на решени предмети на крајот од годината, помножени со 365 дена.
2. *Стапка на решавање (clearance rate)*. Стапката на решавање е односот меѓу бројот решени предмети поделен со бројот нови предмети.⁵ Кога стапката на решавање е ниска и должината на постапките е висока, се јавува остаток на предмети и системот почнува да создава залихи на предмети.

⁴ Во Комуникацијата до Советот и до Европскиот парламент, Европската комисија воспостави нова рамка на ниво на ЕУ со цел да се зајакне владеењето на правото во земјите членки. Оваа мерка претставува институционален одговор на Комисијата која цели да овозможи на Комисијата, во соработка со засегнатите земји членки, да најде превентивно решение на појава на системски закани за владеењето на правото. Врз основа на начелото на еднаквост, рамката се применува врз сите земји членки на ист начин и претставува одредница во дефинирањето на системските закани за владеење на правото: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf; Последен извештај: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43918;

⁵ Под нови предмети се подразбираат новооформени предмети во дадена година односно предмети по кои ќе постапува институцијата;



Времето на одлучување (времето на диспозиција) е индикатор кој го изразува бројот на нерешени предмети, поделен со бројот на решени предмети на крајот од годината, помножени со 365 дена.

Со цел да се подобри должината на одлучување, потребно е да се преземат мерки за намалување на предметите кои чекаат – остаток на 100 жители.

8. Бројот на предметите кои чекаат (*number of pending cases*) го изразува бројот на предмети на 100 жители кои допрва треба да се решат (во прв степен или во прво решавање) на крајот од даден период (на пример една година). Бројот на предметите кои чекаат влијае врз времето на одлучување како индикатор. Со цел да се подобри должината на одлучување, потребно е да се преземат мерки за намалување на предметите кои чекаат – остаток на 100 жители.⁶

Целта на истражувањето е преку информативен преглед да даде едноставен приказ на видовите правна заштита во Република Македонија со цел да се издвојат спецификите на работните спорови – конкретен фокус на вработените во јавниот сектор и системот на управно-правна заштита.

Преку истражување на секундарни и квантитативни податоци направена е анализа на ефикасноста на институциите преку кои се остварува управно-правната заштита. Преку комбинација од квантитативни индикатори и квалитативно истражување, утврдени се најчестите проблеми и предизвици на системот на управно-правна заштита, од што понатаму авторите изведуваат предлог-мерки за нивно надминување и унапредување на системот.

⁶ The EU Justice Score board, 2017, pp. 7-13 available at: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43918;

4. Видови постапки за остварување правна заштита во Република Македонија

Имајќи ја предвид комплексноста на правниот систем во Република Македонија, а со огромна почит и уважување на финесите кои ги бара истражувањето на оваа материја, во ова поглавје ќе понудиме поедноставен преглед на облиците правна заштита, односно постапките преку кои таа се остварува. Во секоја постапка ќе навлеземе површински и целта ни е да бидеме информативни, за да можеме во следните поглавја да се посветиме подробно на облиците на управно-правна заштита и спецификите на работните спорови кои ги водат вработените во јавната администрација во Република Македонија.

Во спорови кои настануваат помеѓу луѓето како поединци, односно физички лица, или, пак, помеѓу правни лица во текот на нивниот живот и работата, а кога се загрозе-ни основните права и обврски на граѓанинот, правната заштита се остварува во парничната, односно граѓанската постапка. Таа постапка се води кога се во прашање спорови од личните и семејните односи на граѓаните како што се работните, трговските, имотните и другите граѓанско-правни спорови. Таа се води пред основните судови со основна надлежност и пред основните судови со проширена надлежност. Парницата се поведува со тужба од граѓанинот, а почнува да тече со доставувањето на тужбата до тужениот. Против пресуда донесена во прв степен, странките можат да изјават жалба во рок од 15 дена од денот на доставувањето на преписот на пресудата, освен ако со закон не е определен друг рок, а таа се поднесува до второстепен (апелационен) суд.

За дела кои со закон се пропишани како кривични дела се води кривична постапка. Кривичната постапка претставува збир на дејства што се преземаат со цел наоѓање на сторителот на кривичното дело, собирање докази, негово обвинување и дејствата на одбраната до донесувањето конечна пресуда и извршувањето на санкцијата.



Кривичната постапка во Република Македонија се спроведува во 5 фази (стадиуми): подготвителна (истрага), обвинување, главен претрес, постапка по правни лекови и извршување на пресудата. Самата постапка се води пред основните судови со основна надлежност и основните судови со проширена надлежност. Кривичната постапка може да биде редовна, скратена и казнена постапка спрема малолетници, а само редовната ги има сите 5 стадиуми. Кривичната постапка ја покренуваат и водат државните институции против поединци или правни лица за кои постои основано сомневање за сторено кривично дело. Против пресуда на суд во прв степен може да се поднесе жалба. По завршувањето на жалбената постапка, пресудата станува правосилна. На неа може да се изјават само вонредни правни лекови: Повторување на кривичната постапка, Вонредно ублажување на казната, Барање за заштита на законитоста, и/или Барање за вонредно преиспитување на правосилната пресуда.

Управна (административна) постапка се поведува за остварување заштита на правата и правните интереси на физичките лица, правните лица и другите странки, како и заштита на јавниот интерес по која се должни да постапуваат органите на државната и локалната управа.

Односите меѓу органите на управата (администрација-та) и граѓаните настануваат кога граѓаните бараат остварување одредени права и интереси од овие органи или кога управата бара исполнување на определени обврски од страна на граѓаните. Управната постапка ја поведува надлежниот орган по службена должност или по барање од странката.

За права, обврски и правни интереси на правните субјекти во управната постапка се решава со конкретен управен акт (решение, дозвола, лиценца, наредба итн.). Едно од основните начела на управната постапка е начелото на правна заштита. Тоа значи дека странката во управната постапка има право на правна заштита против секој управен⁷ или реален акт.⁸

⁷ Управен акт е поединечен акт на јавен орган со кој се решава за правата, обврските и правните интереси на странките во управната постапка (решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение и сл.);

⁸ Реален акт е акт или дејство на јавниот орган, што не е управен акт,

Редовни правни лекови во управната постапка се: жалба, приговор и повторување на постапката.

Ако странката не е задоволна од првостепениот управен акт со кој јавниот орган одлучил по нејзиното барање, односно со кој јавниот орган наметнал некоја обврска, странката има право да поднесе жалба, *но само доколку жалбата е загарантирана со закон*. Странката има право на жалба и поради молчење на администрацијата, односно поради тоа што јавниот орган не постапил по барањето на странката во законски определениот рок.

Жалбата се поднесува непосредно до второстепениот орган кој е надлежен да одлучува во конкретната управна постапка. Во правниот систем на Република Македонија постои голема шареноликост на второстепените органи кои одлучуваат по жалби во управна постапка. Исто како и кај правото на жалба, исцрпувањето на правото на приговор е предуслов за поведување спор пред Управниот суд.⁹ Правото на приговор е загарантирано против: реалните акти (или нивното пропуштање) и дејствата на давателите на услуги од општ интерес. По приговор против реалните акти на јавните органи, или нивното пропуштање, решава посебна организациона единица или колегијално тело на самиот јавен орган кој го издал реалниот акт.

Повторувањето на постапката е, исто така, редовна правна заштита во управната постапка. Повторувањето се спроведува на барање на странката, ако истекло рокот за жалба против управниот акт, но под услов да е исполнета некоја од претпоставките утврдени Закон.¹⁰

Една од задачите на управното (административното) право е да обезбеди организирана, систематска судска контрола над законитоста на управните акти. Тоа се ост-

но може да има правно дејство врз правата, обврските, или правните интереси на странките (јавни информации, водење евиденција, издавање уверенија, дејства на извршување и друго);

⁹ Приговорот е нов редовен правен лек во општата управна постапка воведен со Законот за општата управна постапка од 2015 г. кој почна да се применува од август 2016 г.; Поради недоволната емпирирска база примената на овој правен лек не е предмет на анализа во оваа публикација;

¹⁰ Член 114 од Законот за општата управна постапка;

варува преку управен спор. Право да поведе управен спор има физичко или правно лице, ако смета дека со управниот акт му е повредено некое право или интерес заснован врз закон. Управен спор се поведува со тужба која се поднесува во рок од 30 дена од денот на доставувањето на управниот акт до странката, а пред Управниот суд кој ја врши судската власт на целата територија на Република Македонија. Седиштето на Управниот суд е во Скопје. Судот го решава спорот, по правило, врз основа на фактите што се утврдени во управната постапка или врз основа на фактите што сам ќе ги утврди. Судот го решава спорот со пресуда за која е дозволена жалба до Вишиот управен суд.

Во наредните поглавја од оваа публикација ќе бидат анализирани институциите пред кои се остварува управно-правната заштита во Република Македонија, како и институциите пред кои вработените во јавниот сектор остваруваат заштита на правата од работен однос. Во тој контекст, во наредните поглавја ќе бидат понудени коментари за тековните состојби, ќе бидат утврдени проблеми и предизвици и ќе бидат предложени мерки со кои сметаме дека може да се унапреди ефикасноста и квалитетот на системот на управно-правна заштита во Република Македонија.

5. Анализа на ефикасноста на управно-правната заштита и забележани трендови

5.1. Државна комисија за жалби по јавни набавки

Државната комисија за жалби по јавни набавки е формирана во 2007 година, а почна со работа во 2008 година и има ист статус како и останатите две државни комисии. Комисијата е составена од претседател и четири члена, именувани од страна на Собранието на Република Македонија, со мандат од 5 години. Комисијата е надлежна за решавање жалби во постапките за доделување договори за јавни набавки, концесии и јавно приватно партнерство. Правната заштита е достапна во сите фази на постапката, од објавата на огласот, до доделувањето на договорот за јавна набавка.¹¹

Државната комисија за жалби по јавни набавки одлучува во рок од 15 дена од комплетирањето на предметот со „решение“.¹² Против решението на Комисијата може да се поведе управен спор до Управниот суд. Трошоците на постапката ги покриваат самите странки, а покрај административната такса се уплаќа и надоместок за водење на постапката кој се утврдува во зависност од износот на понудата.¹³



Државната комисија за жалби по јавни набавки одлучува во рок од 15 дена од комплетирањето на предметот со „решение“

¹¹ До формирањето на Комисијата, незадоволните странки во постапките за јавни набавки односно економските оператори незадоволни од одлуката за избор на најповолен оператор остваруваа правна заштита пред Комисијата за жалби по јавни набавки при Владата на РМ;

¹² Чл. 224 ст. 6 Закон за јавни набавки (Сл. весник на РМ бр. 136/2007, 130/2008, 97/2010, 53/2011, 185/2011);

¹³ Чл. 229, *ibid*: до 20.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 100 евра во денарска противвредност; од 20.000 до 100.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 200 евра во денарска противвредност; од 100.000 до 200.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 300 евра во денарска противвредност или за понуди над 200.000 евра во денарска противвредност, надоместок од 400 евра во денарска противвредност;

Табела 1. Преглед на работата на Државната комисија за жалби по јавни набавки за периодот 2008–2015¹⁴

Комисија за жалби по јавни набавки	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Членови на комисија	5	5	5	5	5	5	5	5
Службеници	5	5	6	8	9	9	10	15
Од претходна година	0	48	48	48	24	24	28	16
Примени	530	1044	820	642	561	509	563	610
Вкупно во работа	530	1092	868	690	585	533	591	626
Решени	482	996	820	666	561	505	575	610
Нерешени	48	48	48	24	24	28	16	16
Време на одлучување во денови	36,3	17,6	21,4	13,2	15,6	20,2	10,2	9,6
Стапка на решавање	0,9	1,0	1,00	1,04	1,00	0,99	1,02	1,00
Стапка на нерешени предмети на 100 жители	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Од 2010 година до 2015 се бележи пад на нерешените предмети, а самата стапка на нерешени предмети на 100 жители изнесува нула повеќе години по ред

Од своето формирање Државната комисија за жалби по јавни набавки бележи висок степен на ефикасност во работата. Доколку ги примениме синтетичките индикатори ќе видиме дека со исклучок на 2008 година, која не може да се земе за целосна бидејќи штотуку започнала со работа, во 2009, во 2010 и во 2013 година, Комисијата има покусо време на одлучување од 15 дена што е законски рок на одлучување на Комисијата. Исто така, од 2010 година до 2015 се бележи пад на нерешените предмети, а самата стапка на нерешени предмети на 100 жители изнесува нула повеќе години по ред. Согласно Извештаите на Комисијата за најголемиот број нерешени предмети не можела да решава бидејќи жалителите не доставиле комплетна документација.

Може да се забележи дека паралелно со прилично високата стапка на решавање на предмети во Комисијата, постои и одредено зголемување на службеничкиот персонал. Практично, од нејзиното формирање до 2015

¹⁴ Годишниот извештај за работа на Државната комисија за жалби по јавни набавки за 2016 година е изготвен и доставен до Собранието на Република Македонија за усвојување, но со оглед дека не е усвоен од страна на собранието заклучно со октомври 2017, тој не е ниту јавно достапен;

се бележи постепено зголемување на бројот вработени со статус на државен/административен службеник. Сепак, стапката на решавање како и бројот на решените предмети варира од година во година. Имено, најголем број решени предмети има во 2009 и 2010 година, кога има најмал број вработени службеници. Практично, зголемувањето на службениците не значи по автоматизам и поголема ефикасност или стапка на решавање на предметите. Од друга страна, може да се заклучи дека со постојниот број на членови на комисијата (вклучително и претседателот) и вработени службеници, Комисијата може да се справи со поголем обем на работа.



Табела 2. Однос решени предмети на Комисија за жалби по јавни набавки, поднесени тужби против решенија на Комисијата и уважени тужби¹⁵

Години	2008*	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Решени предмети	482	996	820	666	561	505	575	610
Поднесени тужби против акти на Комисијата	60	105	94	94	64	70	66	91
Уважени тужби	2	13		3**	17	13	13	
Поднесени тужби против акти на Комисијата како % од решени	12,4	10,5	11,4	14,1	11,4	13,8	11,4	14,9

Од вкупниот број решени предмети по години, бројот на поднесените тужби против одлуки на Комисијата до Управниот суд се движи помеѓу 10,5 % и 14,9 % од вкупниот број решени предмети. Тоа може да укажува на висок степен на доверба во исправноста на одлуките што странките (граѓаните и правните лица) го имаат во комисијата или, пак, се работи за одреден проценет ризик на компаниите дека ако се жалат во комисијата ќе имаат понеповолен третман во процедурите за јавни набав-

¹⁵ * Податоци прибавени од извештаи за работата на Управниот суд; ** Податокот изнесува број на пресуди со кои Вишиот управен суд одбил жалба против пресуда на Управен суд и ја потврдил пресудата на управниот суд, со што се уважува жалбата поднесена против решение на Државната комисија за жалби по јавни набавки; За други години податоците се прибавени од извештаи за работата на Комисијата;



Еден внатрешен фактор за кој претпоставуваме дека придонесува кон ефикасноста на Комисијата е сродноста на предметите кои се решаваат.

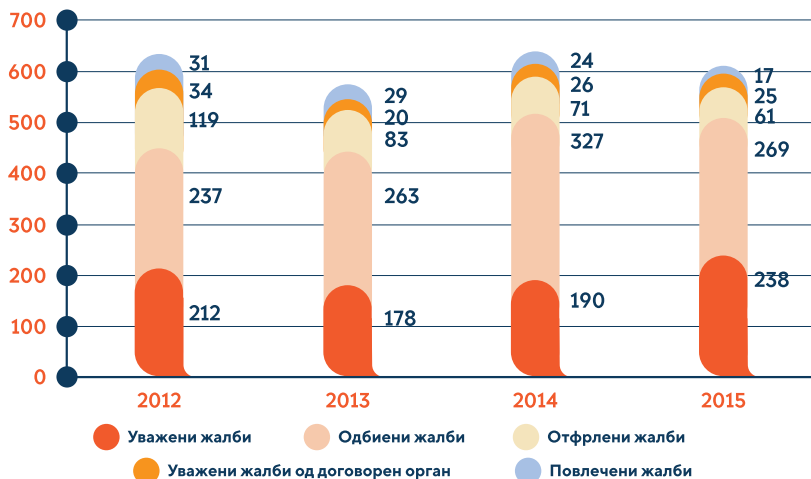
ки во иднина. Како и да е, бројот на предметите во кои Управниот суд (или Вишиот управен суд) одлучил дека поднесената тужба е основана, односно дека Комисијата не решила законито, е исклучително низок. Овој број од година во година се движи помеѓу 2 и 17 предмети годишно што се гледа од табела 2 и изнесува помеѓу 0,4 % и 3 % од вкупниот број решени предмети. Овој сооднос се гледа од вкупно 13 уважени тужби на 575 решени предмети во 2014 година (сè на сè 3 %) и 66 покренати тужби против акти на комисијата (или околу 11,48 %). Интересен е и фактот дека повеќе од половина од предметите по кои одлучила Комисијата се однесуваат на постапки за јавни набавки спроведени во отворена постапка¹⁶, каде што и факторот човек или грешка е секако поголем во спроведувањето на постапките.

Еден внатрешен фактор за кој претпоставуваме дека придонесува кон ефикасноста на Комисијата е сродноста на предметите кои се решаваат. Тоа овозможува висок степен на специјализација на членовите на комисијата и на вработените службеници, како и преклучивниот рок за решавање што ја стимулира Комисијата да ги завршува предметите за 15 дена пред да настапат претпоставки за молчење на администрацијата.

Одреден надворешен фактор кој не е опфатен со броеви е информираноста на странките. Имено, на огласи за јавни набавки се јавуваат економски оператори како заинтересирани странки. Тоа се претежно лица кои ја познаваат работата, како и постапката за јавни набавки, а, во случаи на големи јавни набавки, како што се постапките за доделување договори за концесии и јавно приватни партнерства, странките имаат искусни правници или ангажираат адвокати за оваа намена. Согласно на тоа, и документацијата поврзана со жалбените предмети е пооформена и појасна. Сето тоа го олеснува утврдувањето на фактичката состојба.

¹⁶ Извадено од годишните извештаи за работа на Државната комисија за жалби по јавни набавки, во прегледите за бројот на постапките кои се обжалени за секоја од годините наведени во табелата;

Графикон 1. Структура на предмети според вид одлуки на Комисијата за жалби по јавни набавки¹⁷



Од структурата на предметите, според видот на одлуката, во периодот од 2012 до 2015 се гледа дека во поголем број случаи Комисијата ја одбила жалбата на жалителите, а го потврдила изборот на јавниот договорен орган. Во однос на овие одлуки, можеме да претпоставиме дека комисијата направила увид во сите достапни документи и не утврдила незаконитост во работата на јавните органи при спроведување на постапките за јавни набавки.¹⁸

Табела 2а. Преглед на одбиени жалби како процент од вкупно решени за периодот 2012 до 2015

	2012	2013	2014	2015
Одбиени жалби како % од решени	42,2 %	52 %	56,8 %	44 %

¹⁷ Извор: Годишни извештаи за работата на Државната комисија за жалби по јавни набавки;

¹⁸ Евентуалните слабости на „системот на јавни набавки“ кои кружат во јавноста не беа предмет на оваа анализа и поради тоа други претпоставки за високиот степен на одбиени жалби не се коментирани; Тие би требало да се испитаат со други методи и техники на анализа;

Што се однесува на соодносот на одбиени жалби од вкупно решените, во периодот од 2012 до 2015 година процентот на одбиени се движи помеѓу 42,2 % до 56,8 %. Практично, половината од оние кои се жалеле биле уважени.

5.2. Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен

Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен е формирана во 2011 година, како самостоен државен орган со својство на правно лице кое за својата работа одговара пред Собранието на Република Македонија. Составена е од претседател и десет члена, именувани од Собранието на Република Македонија, со мандат од 5 години. Надлежноста на Државната комисија е поделена на две области: управна постапка и постапка од работен однос.

Во однос на постапките од работен однос, оваа комисија е надлежна да одлучува за заштитата на правата од работен однос на вработените од јавниот сектор кои немаат статус на административни службеници, како што се вработените во Министерството за внатрешни работи, Армијата на Република Македонија, затворската полиција, јавните здравствени установи итн., како и за заштита на правата на вработените во Агенцијата за администрација. Надлежноста на Државната комисија да одлучува во втор степен во управна постапка е утврдена со преку 150 посебни закони, од најразлични области (пензиско и инвалидско осигурување, образование и култура, транспорт и врски, легализација на бесправно изградени објекти, приватизација на градежно земјиште итн.).¹⁹ До формирањето на Комисијата, оваа улога ја имале други комисии формирани при Владата на Република Македонија.

¹⁹ Од 2014 до 2015 била надлежна да одлучува и како второстепена комисија во постапки од областа на инспекцискиот надзор;



Табела 3. Работа на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен²⁰

Години	2012	2013	2014	2015	2016
Членови на комисија	7	7	11	11	11
Службеници	22	25	49	53	48
Решени од претходни години		3539	4261	1893	1425
Примени	11472	7147	5427	4667	4883
Вкупно решени во годината	11472	7264	8365	6064	5517
Решени од тековната година ²¹	8619	3725	4104	4171	4092
Нерешени	2853	3422	1323	496	791
Време на одлучување/ должина на постапки во денови	120,8	335,3	117,7	43,4	70,6
Стапка на решавање	0,75	0,52	0,76	0,89	0,89
Стапка на нерешени предмети на 100 жители	0,14	0,17	0,07	0,02	0,02

Од индикаторот кој се однесува на времето на одлучување се гледа дека Комисијата до 2014 се екипирала и го зголемила бројот на членовите и вработените. Истовремено успеала да го смали бројот на деновите за постапување по предметите за 3 пати. Кон крајот на набљудуваниот период, односно во 2015, времето на одлучување паѓа под општиот законски рок за одлучување од 60 дена²². Работата на Комисијата не можеме да ја гледаме само во целина бидејќи постапува по широк дијапазон предмети. Една општа рамка која ги држи заедно е Законот за општата управна постапка (2005 до 2015 и новиот ЗОУП од 2015), но, во суштина, оваа комисија во својата работа применува мноштво различни материјални прописи.

²⁰ Извор: Годишни извештаи за работата на Државната комисија за одлучување во управна постапка и во работен спор во втор степен, и тоа: за 2012: http://www.dkz.mk/sites/default/files/izvestaj_2012.pdf, за 2013: http://www.dkz.mk/sites/default/files/izvestaj_2013.pdf, за 2014: http://www.dkz.mk/sites/default/files/izvestaj_2014.pdf, за 2015: http://www.dkz.mk/sites/default/files/izvestaj_2015.pdf, и за 2016: http://www.dkz.mk/sites/default/files/izvestaj_2016.pdf;

²¹ Само за овој индикатор, бројот на решените предмети не го одразува бројот на уважените и одбиените жалби, туку сите предмети по кои Комисијата презела активности, односно по кои постапила; Другите индикатори се прилагодени согласно податоците достапни во извештаите на Комисијата;

²² Општ рок утврден со Законот за општата управна постапка и со Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен спор во втор степен;

Графикон 2. Структура на решени жалби против решенија донесени во управна постапка според областа



Согласно бројот на решените предмети, најголем обем на работа има во областа на пензиското и инвалидско осигурување каде во 2014 година Комисијата решила дури 2.998 предмети. Најмал обем на работа има во областите на социјалната политика каде во 2015 решила 8 предмети. Најголем пад во обемот на работа има во областа на денационализацијата каде од 1.401 решен предмет во 2012 година, до 2015 година Комисијата решила само 79 предмети. Ова може да се должи и на намалениот обем на примени жалби од оваа област бидејќи се намалил и бројот на решенијата за денационализација во овој период.²³

²³ Со измената на Законот за денационализација (Службен весник на Република Македонија, број 72/2010), донесен на 27.05.2010 година, се избриша правото на жалба и се предвиде дека против решение-то на органот за денационализација може да се поведе управен спор.

Најголем пораст на обемот на работа има во областа на образованието, науката и културата каде од 51 решен предмет во 2012 година, бројот на решените предмети постојано расте и во 2014 изнесувал 985 решени предмети, по што во 2015 се намалува на 820 предмети. Сепак, зголемувањето е значително и изнесува повеќе од 15 пати за 4 години. Сепак, комисијата не дала детален опис на што точно се однесуваат овие предмети и дали се работи за одредени жалби околу доделување стипендии, избор на учебници, конкурси од областа на културата итн.

Бројот на поднесените жалби по области ги одразува областите во кои граѓаните најчесто изразуваат незадоволство од одлуките на органите на администрацијата. Тоа истовремено ги одразува и областите за кои оваа комисија има надлежност да постапува бидејќи, често, со промена на надлежноста, се менува и соодносот на предметите од одреден вид. Надлежноста, пак, на Комисијата се уредува исклучиво со закон. Така, на пр., со донесувањето на одредени законски измени со кои за одредени права или обврски претходно граѓаните се жалеле пред друг орган, а со законската измена надлежноста се префрла пред оваа Комисија – фактички се создава простор за зголемен обем на работа на Комисијата. Тоа, практично, значи дека приливот на работа, како и обемот на работа во комисијата може драстично да се менува од година во година, а тоа да не биде резултат на незадоволството на граѓаните или внатрешната организираност и ефикасноста во работата. Исто така, Комисијата нема влијание врз квалитетот на работата на органите на државната управа против чии решенија се жалат граѓаните и правните лица. Ова важи и за другите институции кои имаат надлежност да одлучуваат во (посебна) управна постапка во втор степен.

Од друга страна, постојат и голем број внатрешни фактори кои влијаат врз ефикасноста на работата како што се бројот вработени, екипираноста со стручен и помошно-технички персонал итн. На самиот обем на работа влијаат и т.н. административни бариери, односно бари-

Поради тоа, Државната комисија решава само по жалби во постапки кои се покренати до наведениот датум (започнатите постапки по жалби треба да се завршат според одредбите пред измените на Законот);



Бројот на поднесените жалби по области ги одразува областите во кои граѓаните најчесто изразуваат незадоволство од одлуките на органите на администрацијата.



Во набљудуваниот период од 2012 до 2015 година, помеѓу 6 и 10 проценти од вкупниот број корисници на права од областа на пензиското и инвалидското осигурување побарале правна заштита,

ери од типот на пристап до информации, како и финансиски трошоци поврзани со жалбената постапка. Имено, за оние предмети за кои граѓаните имаат помалку трошоци поврзани со поведување на жалбена постапка, како што е во случајот се образованието (ниски административни такси) и бројот на жалбите е повисок. Самата комисија, со својата кадровска екипираност, успешноста на внатрешната организација и компетентноста на кадарот влијаат врз квалитетот и динамиката на решавањето на предметите кои пристигнале до Комисијата.

Во однос на административните такси, интересна е ситуацијата со обемот на предметите од областа на трудот и социјалната заштита, односно пензиското и инвалидско осигурување. Имајќи предвид дека за сите списи од областа на здравственото, пензиското и инвалидското осигурување граѓаните се ослободени од административни такси²⁴, во тие области и жалбите се најбројни. Големiot обем на предмети од областа на ПИО се должи на кумулација на три фактори: 1) под претпоставка дека сите осигуреници се рационални во своите барања и искрено се чувствуваат оштетени од Фондот за ПИО се доволно мотивирани да поднесат жалба, 2) ПИО има огромен обем на работа сам по себе (надворешен фактор табела 3а) и 3) осигурениците во жалбена постапка се ослободени од такси што го олеснува пристапот до правда за овој вид предмети (внатрешен фактор). Во набљудуваниот период од 2012 до 2015 година, помеѓу 6 и 10 проценти од вкупниот број корисници на права од областа на пензиското и инвалидското осигурување побарале правна заштита, односно сметале дека им биле повредени или скратени правата од страна на Фондот за ПИО.

²⁴ Согласно член 18 став 1 точка 12 од Законот за административните такси, не се плаќа такса за: сите списи и дејства за остварување на правата од здравственото, пензиското и инвалидското осигурување. По овој основ, жалителите во постапките од областа на пензиското и инвалидското осигурување се ослободени од плаќање административна такса за жалба.

Табела 3а. Остварување права од ПИО пред Фондот за ПИО²⁵

Први барања за остварување право на пензија	2012	2013	2014	2015
Старосна пензија	12.500	12.743	12.424	12.273
Инвалидска пензија	2.886	2.912	3.072	3.162
Семејна пензија	5.520	5.413	5.368	5.697
Барања за остварување права од инвалидско осигурување ²⁶	3.422	2.825	2.678	2.574
Повторни барања	8.233	7.335	6.319	6.624
Вкупно поднесени барања за остварување право од ПИО	32.561	31.228	29.861	31.330
Вкупно решени барања	32.340	31.775	29.891	31.432
Број на решени жалби поднесени против решенија на ПИО	2.326	2.195	2.998	1.963
Број на решени жалби како % од вкупно решени на ПИО	7,19	6,91	10,03	6,25

Комплексноста на работата на секој второстепен орган, па и на Државната комисија за одлучување во управни постапки и постапки од работни спорови во втор степен, се гледа и во разнородноста на предметите во кои одлучува по поднесена жалба (графикон 3). Присуството на разнородност во областите во кои решава Комисијата и законски утврдените рокови за одлучување ги притискаат вработените и членовите да бидат ефикасни. Но ефикасноста не смее да се дефинира само како придржување кон роковите за решавање, туку и целовита примена на материјалните прописи. Во некои случаи можно е вработените да бидат оптоварени со прилив на вид на предмети кои во текот на годината не е постојан. Од дру-

²⁵ Податоците се прибавени од Годишните извештаи за работата на Фондот за ПИО за:

2012: (<http://piom.com.mk/wp-content/uploads/2016/01/godisen-izvestaj-201-1.pdf>),

2013: (<http://piom.com.mk/wp-content/uploads/2016/01/godisen-izvestaj-lek-1.pdf>),

2014: (<http://piom.com.mk/wp-content/uploads/2016/01/godisen-izvestaj-kon-3.pdf>) и

2015: (<http://www.piom.com.mk/wp-content/uploads/2016/11/IZVESTAJ-ZA-RABOTATA-NA-FONDOT-NA-PIOM-ZA-2015-god-ilo.pdf-compressed-2.pdf>) година;

²⁶ Телесно оштетување, професионална неспособност за работа или општа неспособност за работа;



Висок е и бројот на отфрлени жалби, што укажува дека во многу случаи странките поднесле жалба ненавремено, оцениле дека жалбата е недопуштена.

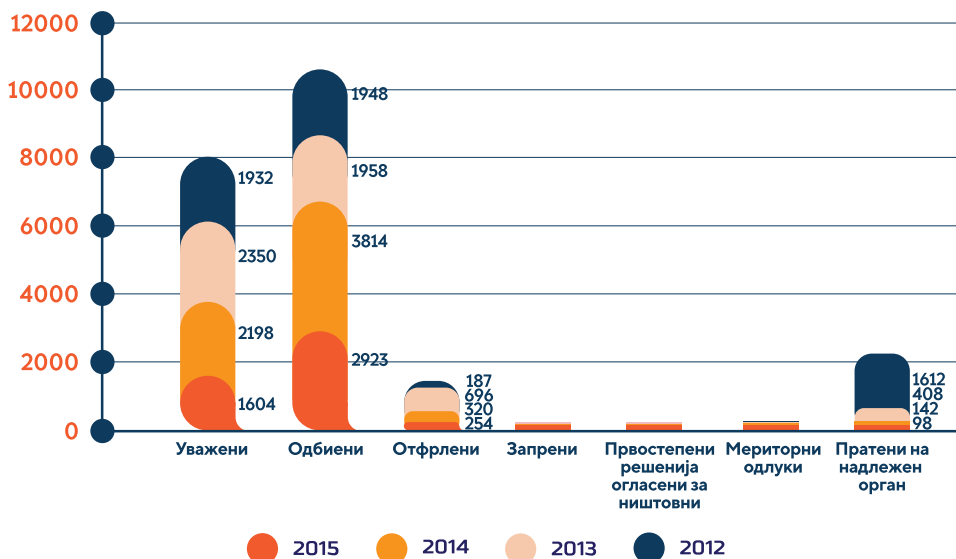
га страна пак има и предмети кои во континуитет ги има во ист обем. Оттука вечито отворено прашање е колку вработени се неопходни ако не може да се предвиди точно колку предмети ќе има во текот на годината, за да се избегне превработеност како и да се избегне кусок на вработени што би ги оптовариле постојните вработени на начин кој може негативно да се одрази врз квалитетот на нивната работа. Во континуитет Комисијата го адресира ова прашање, до сега со нотирање за потреба од вработени, а кон крајот на 2017 год., по пат на преземање капацитет на Комисијата се зајакнати со 16 вработени. Ефектот од ова зајакнување на капацитети објективно ќе може да се измери кон крајот на 2018 год.

Од прегледот на структурата на решените жалби, по вид на одлука, може да заклучиме дека во најголем број случаи Комисијата ги одбила жалбите (како неосновани), со што оценила дека странките неосновано се жалеле. Висок е и бројот на отфрлени жалби, што укажува дека во многу случаи странките поднесле жалба ненавремено, оцениле дека жалбата е недопуштена или, пак, е поднесена од неовластено лице. Исклучително е низок бројот на мериторно решени предмети, односно предмети во кои Комисијата постапувајќи по жалбата на странката го поништила решението на првостепениот орган и во целост самата го решила предметот. Ова укажува дека во најголем број решени предмети во кои Комисијата ја уважила жалбата, го поништила решението и го вратила на повторно одлучување до првостепениот орган.

Од 2012 до 2015 може да се забележи и намалување на бројот на предметите по кои Комисијата констатирала дека не е надлежна да постапува и го проследила предметот до надлежен орган или, пак, дека нема обврска понатаму да постапува. Ова може да се толкува на повеќе начини. Едно толкување е дека од формирањето до 2015 на јавноста ѝ било потребно време да се запознае со новата комисија како и да ја разбере нејзината надлежност поради што бројот на овој вид одлуки бил висок. Во 2012 година фактички 1.612 предмети биле проследени до надлежен орган. Друго толкување е широкиот опфат на предмети кои влегуваат во оваа категорија предмети „пратени на надлежен орган“²⁷.

²⁷ Во групата предмети „пратени на надлежен орган“ спаѓаат жалбите

Графикон 3. Структура на решени жалби против решенија донесени во управна постапка според видот на донесената одлука на државната комисија



Од графиконот може да се забележи дека бројот на мериторните одлуки е многу мал и речиси незабележителен. Тоа се одлуки за кои Комисијата го поништила решението на првостепениот орган и самата во целост решила за главната работа. Тој број изнесува 85 одлуки кои за првпат се појавуваат во 2015 година. Според извештајот за работа на Комисијата за 2015 година, 67 од овие одлуки се однесуваат на предмети од пензиско и инвалидско осигурување, а останатите 18 се однесуваат на предмети од имотно-правна област. Претходно или воопшто ги немало или не биле евидентирани. Оваа практика иако со помал обем продолжи во 2016 со донесени 36 мериторни одлуки. Се забележуваат и разлики во водењето евиденција за различни периоди, но, како и да е, појавата на ваков вид одлуки е секако за поздравување и треба дополнително да се охрабрува.

за кои Државната комисија одлучила дека друг орган е надлежен да постапува по изјавената жалба и предметот го препратила на постапување пред надлежен орган. Но во оваа група (согласно Извештаите за работа на Државната комисија) се опфатени и предметите кои се оформуваат по пресуди на Управниот суд, со кои се одбиваат, отфрлаат, или запираат постапките по тужби, изјавени против решенијата на поранешните комисии на Владата на Република Македонија, како и против решенијата на Државната комисија, односно пресуди со кои не се задолжува да постапува Државната комисија. Во тие случаи, по приемот на пресудите, се оформува предмет, се врши запознавање со содржината на пресудата и предметот се праќа на надлежниот орган;

Табела 4. Однос решени предмети на Комисија, поднесени тужби против решенија на Комисијата²⁸

Година	2012	2013	2014	2015	2016
Решени предмети	8.619	7.264	8.365	6.064	5.517
Одбиени жалби	2.412	2.784	4.377	3.447	3.094
Поднесени тужби против акти на Комисијата, поведен управен спор	352	264	437	527	459
Поднесени тужби против акти на Комисијата, поведен управен спор како % од одбиени жалби	14,6	9,4	9,9	15,2	14,8

Бројот на поднесените тужби против решенија на Комисијата од 2012 до 2015 се зголемува, од 352 на 527, а со намалувањето на вкупниот број решени предмети во истиот период бројот на поведените управни спорови од 4,1 % (352 тужби против акти на Комисијата наспроти 8.619 решени предмети во 2012 година), се искачува на 8,7 % (527 тужби против акти на Комисијата наспроти 6.064) од вкупниот број решени предмети во 2015 година.

Споредено со бројот на одбиените жалби од страна на Комисијата, бројот на поведени управни спорови од 14,6% во 2012 година паѓа на 9,9 % во 2014 по што повторно се качува на 15,2 % (Табела 4) во 2015 и во 2016 се спушта на 14,8 %. Ова укажува на умерено зголемена стапка на недоверба во одлуките на Комисијата во 2015, за во 2016 да се врати речиси на нивото од 2012.

²⁹ Заклучно со 2016 година, вкупниот број на одбиени жалби за периодот од 2012-2016 година е 16114. Против решенијата на Државната Комисија поднесени се 2039 тужби што значи дека за целиот период само 12, 65% од граѓаните кои биле одбиени одлучиле да тужат пред Уп-

²⁸ Од прегледот на извештаите на Државната комисија за постапување во управна постапка и постапки од работен однос во втор степен, не може да се утврди на каков начин Управниот суд и Вишиот управен суд одлучиле по нивните одлуки, па оттука овие податоци не може да се користат како индикатори за квалитетот на работата. Сепак, може да ги земеме како показател на доверба во одлуките на самата Комисија од страна на странките;

²⁹ Извештаите на Државната комисија не содржат податок за начинот на кој Управниот суд одлучил по поднесените тужби против нејзините одлуки, туку содржи само податок за бројот на поведените управни спорови за кои била известена Државната комисија, заклучно со 31 декември;

да укажува или на висока стапка на доверба во одлуките на комисијата или пак отежнат пристап до управно судска заштита.³⁰

Во наредниот период треба да се следи дали овој процент ќе се зголемува или стагнира.

Она што е важно да се истакне е дека ако ги споредиме бројот на поведените управни спорови против одлуките на претходните владини комисии кои одлучувале во управна постапка во втор степен, со бројот на поведените управни спорови против одлуките на Комисијата од 2011 година, можеме да констатираме дека странките имаат повисока доверба во одлуките на новата комисија. Имено, со 1.249 поведени управни спорови против одлуки на претходните владини комисии во 2012 година, во однос на 352 поведени управни спорови против одлуки на новата комисија, можеме да претпоставиме повисок квалитет на работа од страна на новата комисија.

Во набљудуваниот период бележиме и пад на бројот на жалбите на пресуди на Управниот суд, од 95 во 2012 до 14 во 2014 година, додека во 2015 ваков вид жалби не се евидентирани.

³⁰ Причините за отежнатиот пристап може да се: чувство дека Управниот суд нема да одлучи поинаку, не знаење, страв од реперкусии или чувство дека комисијата е во право.

Комисијата е составена од претседател и шест члена кои ги избира Собранието на Република Македонија, за период од 5 години.

5.3. Државна комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка

Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка е формирана во 2015 година. Таа е формирана како самостоен државен орган со својство на правно лице кое за својата работа одговара пред Собранието на Република Македонија.

Комисијата е составена од претседател и шест члена кои ги избира Собранието на Република Македонија, за период од 5 години. Таа е надлежна да одлучува по жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка (решенија донесени од инспектор), како и по жалби против одлуките за сторен прекршок што се донесени од прекршочен орган.

Табела 5. Работа на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка³¹

Година	2016
Членови на комисија	7
Службеници	27
Од претходна година	349
Примени	3.589
Вкупно во работа	3.938
Решени	3.037
Нерешени	901
Време на одлучување	108,29
Стапка на решавање	0,85
Стапка на нерешени предмети	0,04

³¹ Извор: Годишен извештај за работа на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка, достапно на: (<http://www.sobranie.mk/downloaddocument.aspx?id=ef573f93-5be3-435c-85e1-091b2199e47b&t=doc>);

Табела 6. Вкупен број решени предмети од страна на Државната комисија во 2016 година во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка³²

Година	2016
Прифатени жалби	845
Одбиени жалби	1.809
Отфрлени жалби	325
Запрени постапки по жалби	5
Предмети по изјавена жалба испратени на понатамошно постапување на надлежен орган или решени од првостепен орган	53
Вкупно	3.037

Од прегледот на податоците во табела 5 и 6 се гледа дека второстепената комисија во областа на прекршоците и инспекцискиот надзор се соочува со релативно голем број предмети или вкупно 3.938 предмети во 2016 година. Овој обем на работа изнесува речиси 60 % од обемот на работа на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. За разлика од неа, оваа комисија работи со двојно помалку службеници, од кои 6 биле ангажирани со договор за вработување на определено време до декември 2016 година.

Од податоците во табелата, може да се забележи дека најголем дел од пристигнатите жалби биле одбиени. Претпоставка е дека во областа на прекршоците, утврдувањето на фактичката состојба, врз чија основа се изречени мерките односно санкциите, се врши на начин кој е потешок за оспорување. На пример, фотографиран возач при поминување на црвено или вртење во недозволен правец итн.

Структурата на поднесените жалби против одлуките на прекршочните органи во прв степен, во 2016 година е следната: 220 во прекршочната постапка од областа на трудот, социјалната политика и здравството, 178 во областа на економијата и финансиите, 191 од областа на транспортот и врските, животната средина и просторното планирање и земјоделството³³, а најголем обем на

³² Ibid. стр. 13;

³³ Се однесува на жалби поднесени против одлуки за прекршок донесени од прекршочен орган, кога со закон е пропишано да одлучува во прекршочна постапка;

жалби се поднесени против одлуки на прекршочни органи (донесени во прекршочна постапка) 2.088 од областа на внатрешните работи и други области³⁴.

Во 2016 година се примени вкупно 141 предмет по жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка од областа на трудот, социјалната политика, образованието и културата; 42 од областа на земјоделството, храната и ветеринарството и здравството и 30 од областа на економијата, финансиите и информатичкото општество. Најмногу жалби, 699 поднесле субјекти на инспекциски надзор во областа на транспортот и врските, животната средина и просторното планирање, како и локалната самоуправа и одбраната.

5.4. Соодветен ресорен министер

Покрај наведените три државни комисији, во втор степен, по жалби во управна постапка може да одлучува и соодветен ресорен министер.

Надлежноста на министрите да решаваат во втор степен е, исто така, регулирана со посебните закони со кои се уредува конкретна материја. На пример:

- ◆ по жалбите против решенијата на подрачните служби на Фондот за здравствено осигурување, со кои се одлучува за правата од задолжително здравствено осигурување на осигурените лица, одлучува Министерот за здравство;
- ◆ по жалбите против решенијата на центрите за социјална работа, донесени во постапка за остварување права од социјалната заштита, одлучува Министерот за труд и социјална политика;
- ◆ по жалбите против решенијата на градоначалниците, донесени во постапка за утврдување на правен статус на бесправен објект, одлучува Министерот за транспорт и врски.

Во однос на бројот на покренатите жалби од управна постапка до ресорен министер, нема достапни информации на веб-страниците на ниту едно министерство од гореспомнатите.

³⁴ Ibid;

6. Анализа на управно-судска заштита (управни спорови)

6.1. Управен суд Скопје

Управниот суд започнал со работа на 05.12.2007 година. Целта на основањето на судот била да се обезбеди повисок степен на заштита на граѓаните. Претходно судска заштита во управната област се остварувала во рамки на посебно одделение во Врховниот суд на Република Македонија.

Важни датуми:

- 2010** Формирана е Комисија за жалби по јавни набавки (Одлучува во рок од 15 дена од оформувањето на предметот)
- 2011** Декември – Почнува да работи Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (Одлучува во рок од 60 дена). До тогаш по жалби во управни постапки решавале владини комисији, за дел од предметите одреден број органи на управата носеле конечни решенија во прв степен и по нив не била предвидена жалба.
- 2015** Почнува да работи Државната комисија за одлучување во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (решава во рок од 2 месеци од приемот на жалбата)

До тогаш Одлуките на прекршочните органи биле конечни и против нив директно се поведувал управен спор.

Очекуван исход од основањето на сите наведени комисији е намалување на бројот на новоформираните предмети во Управниот суд по основ на јавни набавки, општа управна постапка, инспекциски надзор и прекршоци.

Постапките кои се водат пред Управниот суд не се обременети со високи трошоци. Согласно со Законот за



Очекуван исход од основањето на сите наведени комисији е намалување на бројот на новоформираните предмети во Управниот суд по основ на јавни набавки, општа управна постапка, инспекциски надзор и прекршоци.

Иницирањето на управна постапка од страна на странка следи откако одредено физичко лице или правно лице ќе поднесе барање за остварување на одредено право.

судските такси³⁵ голем број од основите за поднесување тужба пред Управниот суд се бесплатни. А за предметите за кои се плаќа административна такса, таа изнесува 480 денари за тужба, а 800 денари за пресуда³⁶. Доколку доброволно сака странката, односно тужителот, таа, на свој трошок може да изврши вештачење и тоа да го приложи до Управниот суд.

Тужбата може да биде проследена и со речник кој не е премногу тежок, односно стручен, што им олеснува на граѓаните кои припаѓаат на ранливи категории (особено оние изложени на ризик од сиромаштија или кои се во социјален ризик). Од друга страна, токму поради непрецизноста и нејасноста на поднесената тужба поднесена од граѓани кои припаѓаат во овие ранливи категории, судиите имаат зголемени тешкотии да го утврдат тужбеното барање односно што точно тужителот сака да оствари со тужбата.

Иницирањето на управна постапка од страна на странка следи откако одредено физичко лице или правно лице ќе поднесе барање за остварување на одредено право. Странката е засегната и затоа го бара тоа. Во случај на негативно решение, односно доколку барањето е одбиено или делумно усвоено, странката ќе прибегне кон искористување на правен лек „приговор“, „жалба“ или „тужба“, и ќе продолжи да ги користи правните лекови на располагање сè додека во целост не ги исцрпи сите или, пак, сè додека не му биде овозможено правото.

³⁵ Чл. 10, чл. 11 ст. 1 ал. 3, чл. 13 Закон за судските такси (Сл. весник на РМ бр. 114/2009, 148/2011, 106/2013, 166/2014);

³⁶ Таксена тарифа – постапка по управните спорови, управно-сметководствените спорови и предмети од управно-судска заштита, точка 1 и 2, Ibid;

Табела 7. Преглед на работата на Управен суд Скопје³⁷

Управен суд	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Број на судии	22	25	25	30	30	32	29	29	29
Број на судски службеници	33	50	47	44	45	55	58	58	58
Останати	5.804	9.154	10.340	13.866	15.980	14.228	12.461	9.786	9.090
Новоформирани	8.497	9.043	9.792	11.768	14.675	12.754	13.585	15.011	13.240
Вкупно во работа	14.301	18.197	20.132	25.726	30.591	26.907	26.138	25.681	22.978
Решени	5.147	7.857	6.322	9.746	16.363	14.544	15.395	15.895	13.888
Нерешени	9.154	10.340	13.810	15.980	14.228	12.461	10.743	10.734	9.786
Време на одлучување во денови	649,2	480,3	797,3	598,5	317,4	312,7	254,7	246,5	257,2
Стапка на решавање	0,61	0,87	0,65	0,83	1,12	1,14	1,13	1,06	1,05
Стапка на нерешени предмети / 100 жители	0,45	0,51	0,68	0,79	0,70	0,62	0,53	0,53	0,48

Со оглед дека сите комисији постапуваат во посебна управна постапка во утврден рок за одлучување (15 дена до 2 месеци), ефектите од нивната работа врз приливот на предметите во Управниот суд е очекуван во истата година од нивното формирање. Судиите во управниот суд не се врзани со утврдени рокови за сите предмети како што се органите на управата, но имаат утврдени норми.

Судскиот совет за судиите определува, со решение, колку предмети во текот на месецот секој судија треба да реши. Во Управниот суд оваа норма се движи меѓу 30 и 43 предмети во еден месец³⁸, додека во Вишиот управен суд е утврдена на 22 предмети во еден месец.³⁹ Став на повеќето судии е дека нормите во Управниот суд се високи



³⁷ Извор, Годишни извештаи за работата на Управниот суд: 2008 до 2016 година.; Податоците од 2008 до 2014 г., се веќе објавени во Давитковски Б., Павловска-Данева А., Шумановска-Спасовска И., Давитковска Е., Гоцевски Д., „Градење на капацитетите на административното судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на европските стандарди“. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, стр. 29;

³⁸ Интервју со Судија на УС (17.8.2017 г.);

³⁹ Интервју со Претседателката на Вишиот управен суд (30.8.2017);

и се одразуваат негативно на квалитетот на одлуките, а сегашната ефикасност се должи на навистина големи напори кои ги вложуваат судиите. На пример, во периодот од 2011 до 2012 година, судиите од Советот за царина и други права надлежен за предмети од областа на царинските долгови, царинските прекршоци, девизните прекршоци, акцизните прекршоци, азилот, државјанството, матичната евиденција и др. (вкупно 32 основи) имале речиси 1.000 предмети годишно по судија. Тоа ја надминува поставената норма за повеќе од двојно и сигурно е направено заради постигнување квантитет за сметка на квалитетот на предметите и донесените решенија. Денес бројот на предметите по судија се намалува поради внатрешна прераспределба, како и поради зголемената систематизација во 2011 година. Став на судската фела е дека за Управниот суд нормата не треба да биде поголема од 30 предмети во месецот по судија.⁴⁰

Во општиот преглед на ефикасноста на работата на Управниот суд се бележи пораст на ефикасноста од основањето на судот до 2015 година. Притоа, одредена константа се гледа во периодот 2014 и 2015 година, по што, и покрај падот на новоформирани предмети во 2016 година, Управниот суд бележи сосем незначен пад на ефикасноста од 1,06 на 1,05 во однос на ставката на решавање на предметите. Ова повеќе се согледува во однос на зголемувањето на времето на одлучување во денови. Тоа се зголемува од 246,5 дена во 2015 година на 257,2 дена во 2016 година. Тоа претставува зголемување од 10 дена и повеќе во однос на еден предмет. Ова не значи дека Управниот суд наеднаш станал многу неефикасен, туку се должи на падот на бројот на предметите во областа на прекршоците поради основањето на второстепената комисија за прекршоци (табела 8). За прекршоците судот претходно одлучувал во итна постапка со што директно се влијаело на зголемената ефикасност, додека по нивното префрлање на надлежноста на друг орган, овој тип предмети веќе го нема во практиката на 2016 година.

Некогаш поголемо влијание врз ефикасноста на работата на судот има комуникацијата со другите органи отколку сложеноста на самите предмети. Сложеноста и

⁴⁰ Ибид;

времето потребно за решавање на еден предмет зависи и од комплетноста на списите и доказите приложени со тужбеното барање, а многу време се губи во комуникација помеѓу Судот, второстепениот орган (надлежната комисија) и или со самите странки.⁴¹

Понекогаш од моментот кога Судот ќе достави барање до, на пр., второстепен орган да одговори и да достави списи во врска со одреден предмет, поминуваат и месеци. Ова барање обично се доставува писмено и по пошта, со што понекогаш се губи значително време за достава на барањето, како и на потребните документи, посебно во случаите кога одредени документи треба да се изготват и вратат назад. Еден од начините да се забрза оваа меѓусебна комуникација е доследно почитување на обврската јавните органи да комуницираат по електронски пат, како и јакнење на одговорноста кај самите јавни органи да постапуваат брзо и ефикасно во однос на овие случаи.

Понекогаш од моментот кога Судот ќе достави барање до, на пр., второстепен орган да одговори и да достави списи во врска со одреден предмет, поминуваат и месеци.

Табела 8. Динамика на работата на Управниот суд по предмети од областа на прекршоците

Управен суд – прекршоци	2014	2015	2016
Останати	2.147	2.383	1.221
Новоформирани	5.634	4.534	2.287
Вкупно во работа	8.467	6.672	4.667
Решени	6.320	4.289	3.446
Нерешени	2.841	2.147	2.383
Време на одлучување во денови	164,1	182,7	252,4
Стапка на решавање	1,12	0,95	1,51
Стапка на нерешени предмети / 100 жители	0,14	0,11	0,12

Во однос на видот на предмети по кои се постапувало, направена е споредба за периодот 2009–2011 со периодот 2012–2016.

⁴¹ Констатација на повеќе судии од Управниот суд и на претседателката на Вишиот управен суд (интервјуа спроведени: 17.8.2017, 25.8.2017, 30.8.2017);

Графикон 4. Структура на решените предмети во Управниот суд, по области, во периодот 2009–2011



Од графикон 4 се гледа дека најголем број предмети во овој период се од областа на царините, таксите, надоместоците, патните исправи, статусните прашања (на граѓаните), возилата, оружјето итн., и претставуваат 5.156 предмети за 3 години или 21,56 од вкупниот број решени предмети за овој период. По нив најголем обем на предмети оди на предмети од областа на денационализацијата, експропријација и сл., или 4.973 предмети за наведениот период. Тоа претставува околу 20,8 % од вкупниот број решени предмети.

Во следниот период структурата на решените предмети се менува (видливо во графикон 5). За периодот 2012 до 2016 убедливо најголем дел од решените предмети оди на предмети од областа на прекршоците. Овие предмети ги има вкупно 25.116 за 5-годишен период или вкупно 20,26 % за наведениот период.



Графикон 5. Структура на решени предмети во Управниот суд, по области за период 2012-2016



Од сето горенаведено може да се заклучи дека обемот на предметите по поединечни области не е нешто врз што самиот суд може да влијае. За одредени сектори, приливот на предметите е речиси константен како што се тужбите против решенија од областа на царината. Од друга страна, пак, од областа на даноците, бројот на тужбите зависи од активноста на инспекциските служби. Па така, кога редовниот или вонредниот надзор на инспекторатот надлежен за областа на даноците ќе изрече повеќе санкции тогаш и бројот на тужбите се зголемува. Најголем обем на предмети од овој совет доаѓа токму од областа на ситните давачки.

Сличен надворешен фактор за обемот на предметите има и кај областа на социјалната заштита каде, буквално, обемот на тужбите зависи од бројот на предметите по кои решавале Центрите за социјална работа, како што се нови мерки наменети за граѓаните или промена на одредени услови за добивање социјална помош. Против нивните решенија одлучувала во жалбена постапка второстепена комисија при Министерството за труд и

Вкупниот број управни спорови од овој вид кој ги опфаќа пензиските, здравствените и социјалните спорови изнесува 13.081 за периодот од 2012 до 2016 година.

социјална политика. Понатаму граѓаните кои биле незадоволни продолжиле со упатување тужба до Управниот суд, посебно што таа им се обезбедува бесплатно. Така и вкупниот број управни спорови од овој вид кој ги опфаќа пензиските, здравствените и социјалните спорови изнесува 13.081 за периодот од 2012 до 2016 година. Тоа е околу 10 % од вкупниот број предмети во Управниот суд.

Причини за барање правна заштита има многу, некои се оправдани и странките се навистина оштетени, но некогаш тоа не е случај. На пример, во предметите од областа на старосните пензии, најчесто тужителите сметаат дека процентот односно висината на пензијата не им е правилно пресметана или не им биле соодветно признаени неколку години стаж. Сепак, органот односно работодавецот нема докази дека ги уплатил соодветно придонесите за стажот за тој период. Во еден период, Фондот за ПИО сметаше дека неосновано им биле зголемувани основниците на некои вработени и самиот вршел корекции што Управниот суд смета дека е недозволено бидејќи работодавците уплатувале придонеси.⁴²

⁴² Интервју со судија од Управен суд (25.8.2017);

6.2. Виш управен суд

Табела 9. Преглед на работата на Вишиот управен суд^{43 44}

Виш управен суд	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Судии	14	12	11	11	11	13 ⁴⁴
Судски службеници	10	11	13	14	13	13
Од претходна година	/	5	40	87	82	1095
Примени	55	1.750	1.982	3.948	4.349	4.388
Вкупно во работа	55	1.755	2.022	4.035	4.431	5.483
Решени	50	1.715	1.935	3.953	3.336	4.492
Нерешени	5	40	87	82	82	990
Време на одлучување во денови	36,5	8,5	16,4	7,6	9,0	80,4
Стапка на решавање	0,91	0,98	0,98	1,00	0,77	1,02
Стапка на нерешени предмети/ 100 жители	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05

Во 2016 година, Вишиот управен суд го надмина својот оптимален капацитет на работа. Тој почна да создава остаток на предмети и покрај зголемувањето на стапката на решавање некаде меѓу 3.948 и 4.349 предмети годишно. Овој обем е некој оптимален капацитет на Вишиот управен суд со постојниот број судии и комплексноста на предметите да решава ефикасно. Ова се согледува во порастот на заостанати предмети од претходна година, како и вкупниот број предмети во работа во 2016.

Нормата во Вишиот управен суд во моментот е 22 предмети месечно со можност да се зголеми до 25 предмети без да се влијае врз квалитетот на одлучувањето.

⁴³ Извор: Годишни извештаи за работа на Вишиот управен суд 2011-2016 г.; Податоците од 2011 до 2014 се веќе објавени во Давитковски Б., Павловска-Данева А., Шумановска-Спасовска И., Давитковска Е., Гоцевски Д. „Градење на капацитетите на административното судство во Република Македонија во пресрет на предизвиците за постигнување на европските стандарди“. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, стр. 30;

⁴⁴ Ефективно 12 судии, заедно со претседателот на судот, бидејќи на еден судија му мирува работниот однос по основ избор за член на Судскиот совет; извор: Годишен извештај за работа на Вишиот управен суд 2016;



Вистинската способност на Вишиот управен суд ефикасно да одлучува ќе треба да се следи во периодот што следува.⁴⁵ Во однос на исходот на крајните одлуки, иако варираат од 39 % во 2013 до 72 % од одлуките на Вишиот управен суд во 2014, тоа се, главно, пресуди со кои се потврдува претходната одлука донесена од страна на Управниот суд. Тоа укажува на висок степен на квалитет во работата или, во најмала рака, координираност или усогласеност во однос на одлучувањето и креирањето или изедначувањето на судската практика кои растеле низ годините.

⁴⁵ Од поставувањето на порталот <http://sud.mk> не се достапни детални статистички извештаи за Управниот суд, ниту за Вишиот управен суд за 2015 и 2016 година;

7. Заштита на права од работен однос за вработените во јавниот сектор

Во периодот опфатен со истражувањето од 2005 до 2015 година, опфатот на лица кои можат да остваруваат заштита на права од работен однос, тоа го остваруваат во жалбена постапка пред Агенцијата за државни службеници (до 2011) односно во Агенцијата за администрација (од 2011 наваму). Бројот на овие предмети за посочениот период се движи меѓу 12.000 и 20.000 лица, вклучувајќи државни службеници, јавни службеници и само во 2015 година – даватели на јавни услуги (но не сите, туку само оние на кои со посебен закон им е обезбедена правна заштита пред Агенцијата).

Во однос на посочениот број низ годините, правата од работен однос во органите на државната управа како да не биле многу повредувани, бидејќи просечниот број лица кои покренале жалбена постапка изнесува околу 2.000 годишно. Тоа е околу 1,5 % од вкупниот број вработени во јавна администрација и овој број е доста низок, но причините сепак остануваат само во рамки на одредени претпоставки. Исто така, најголем број жалби се однесуваат на одлуки во постапки за селекција на државен/јавен службеник по пат на јавен оглас, односно биле поднесени од незадоволните кандидати кои не биле избрани (табела 11). Следни три основи за кои најмногу се жалеле државните и јавните службеници се против одлуки за распоредување, против дисциплински мерки или санкции изречени во дисциплинска постапка, против решенија за престанок на работен однос. Жалби против решенија за престанок на работен однос имало исклучително многу во однос на целиот период, во 2005, 2006 и 2008 година. Исклучителни биле и 2005, 2006, 2007 и 2010 според бројот на поднесените жалби против решенија за распоредување, и 2011 и 2015 година против решенија за плата и надоместоци на плата.

Исто така, може да се констатира дека, во просек, во целиот период од 51 % до 82 % од поднесените жалби се одбиени, што укажува дека голем број жалбени барања биле оценети како неосновани.

Подолу следува преглед на поднесени жалби против одлуки на органите на администрацијата, пред Агенцијата за администрација.



Бројот на овие предмети за посочениот период се движи меѓу 12.000 и 20.000 лица, вклучувајќи државни службеници, јавни службеници и само во 2015 година – даватели на јавни услуги

Табела 10. Структура на решените жалби според видот на донесената одлука на Комисиите на Агенцијата за администрација/ Агенцијата за државни службеници⁴⁶

Вид одлука	Година кога е решена жалбата									
	2015				2014			2013		
	ДС	ЈС	ДЈУ*	Вк.	ДС	ЈС	Вк.	ДС	ЈС	Вк.
Одбиени	255	142		397	306	120	426	190	65	255
Уважени	71	41		112	123	88	211	167	21	188
Мериторни одлуки	5	0		5	0	0	0	0	0	0
Отфрлени/отстапени на друг надлежен орган/ненадлежност	59	20		79	48	19	67	25	22	47
Повлечени жалби	25	3	3	31	20	13	33	6	1	7
Вкупно	415	206	3	624	497	240	737	388	109	497

Табела 11. Структура на жалбите според основот по кој биле поднесени до Комисиите на Агенцијата за администрација/ Агенцијата за државни службеници⁴⁷

Основ за поднесување	Година кога е поднесена жалбата									
	2015				2014			2013		
	ДС	ЈС	ДЈУ*	Вк.	ДС	ЈС	Вк.	ДС	ЈС	Вк.
Јавен оглас за вработување	166	35		201	210	51	261	115	34	149
Престанок на работен однос	26	33		59	68	29	97	62	13	75
Распоредување	48	62		110	25	41	66	47	17	64
Дисциплинска постапка	63	46		109	96	45	141	87	40	127
Плата и надоместоци на плата	79	9		88	14	42	56	17	2	19
Оценување	21	7		28	44	15	59	52	1	53
Суспензија	4	6		10	6	5	11	6	3	9
Годишен одмор	3	1		4	5	0	5	2	0	2
Друго	7	8	3	18	29	12	41	0	0	0
Вкупно	417	207	3	627	497	240	737	388	110	498

⁴⁶ Во 2005 година, АДС одлучувала само во жалбена постапка за лица со статус на државен службеник и донесла вкупно 619 одлуки. Структурата на донесените одлуки е следната: 428 одбиени или отфрлени, 125 уважени, 66 отстапени на друг надлежен орган или повлечени;

⁴⁷ Извештајот за работа на Агенцијата за државни службеници за 2005 г., содржи само податоци за вкупниот број поднесени жалби и за бројот на жалбите по основ на јавен оглас, престанок на вработување и распоредување на државен службеник. Оттука, овој преглед не содржи податоци за жалбите поднесени по останатите поединечни основи, освен наведените. Разликата до вкупниот број е прикажана како број жалби во ставката „друго“;

Легенда:

ДС – жалби поднесени од државни службеници
 ЈС – жалби поднесени од јавни службеници
 ДЈУ – жалби поднесени од даватели на јавни услуги

Година кога е решена жалбата												
2012			2011			2010	2009	2008	2007	2006	Вк. за периодот	
ДС	ЈС	Вк.	ДС	ЈС	Вк.	ДС	ДС	ДС	ДС	ДС		
184	127	311	485	22	507	409	461	442	674	541	4.423	
89	27	116	73	4	77	126	124	98	104	176	1.332	
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
56	14	70	27	2	29	18	53	31	57	26	477	
6	2	8	3	0	3	9	5	23	24	4	147	
335	170	505	588	28	616	562	643	594	859	747	6.384	

*Надлежноста на Комисијата на Агенцијата да одлучува по жалби на даватели на јавни услуги не произлегува од Законот за административни службеници, туку од посебни закони, поради што Комисијата само по исклучок одлучува по жалби од даватели на јавни услуги. Оттука произлегува малиот број жалби од даватели на јавни услуги. Извештајот за работата на Агенцијата за администрација за 2015 година не содржи податоци за основот по кој се поднесени овие жалби.

Година кога е поднесена жалбата												
2012			2011			2010	2009	2008	2007	2006	2005*	Вк. за периодот
ДС	ЈС	Вк.	ДС	ЈС	Вк.	ДС	ДС	ДС	ДС	ДС	ДС	
108	15	123	144	2	146	159	373	288	402	338	193	2.633
24	12	36	27	13	40	101	38	168	30	129	189	962
82	20	102	152	1	153	171	97	33	320	191	156	1.463
68	31	99	67	1	68	70	56	49	55	34		808
26	13	39	160	3	163	21	54	36	34	25		535
32	8	40	43	0	43	38	24	10	13	13		321
3	35	38	10	6	16	5	10	8	3	9		119
2	2	4	2	0	2	15	2	2	2	8		46
0	34	34	0	2	2	0	0	0	0	0	73	168
345	170	515	605	28	633	580	654	594	859	747	611	7.055

*Во периодот од 2005–2010 година, Агенцијата е надлежна за одлучување по жалбите на државните службеници. Во јуни 2011 година, покрај Комисијата за решавање во втор степен по жалби и приговори на државните службеници, во рамки на Агенцијата е формирана и Комисија за решавање во втор степен по жалби и приговори на јавните службеници. Почнувајќи од 13.02.2015 година, надлежноста се остварува преку една комисија, односно Комисија за одлучување по жалби и приговори на административни службеници која одлучува по основ на овие жалби;

Табела 12. Структура на решените жалби од областа на работните односи според видот на донесената одлука на државната комисија

Вид одлука	Година кога е решена жалбата				
	2015	2014	2013	2012	Вк. за периодот
Уважени	69	87	139	121	416
Одбиени	524	563	826	464	2.377
Отфрлени	122	132	56	74	384
Пратени на надлежност на друг орган	15	16	27	79	137
Запрени	6	4	2	1	13
Вкупно	736	802	1.050	739	3.327

Во некои години овој сооднос изнесува 62 % во 2012 година како најнизок сооднос, па дури и до 78 % во 2013 година.

Другите вработени во јавниот сектор, како и административните службеници вработени во Агенцијата за администрација, правата од работен однос во втор степен ги остваруваат преку жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Состојбата не е многу различна од заштитата пред Агенцијата за администрација. Имено, најголем дел од решенијата биле одбивани, односно жалбените барања на вработените не биле прифатени. Во некои години овој сооднос изнесува 62 % во 2012 година како најнизок сооднос (464 одбиени жалби од вкупно 739 жалби од работен однос), па дури и до 78 % во 2013 година (826 одбиени од вкупно 1.050 жалби), додека, главно, се движи околу 71 % во наредните години. Тоа не е воопшто мал број на одбиени жалби на постапки од работен однос.

Табела 12а. Структура на оформените предмети пред Државната комисија по пристигнати жалби од областа на работните односи, по области

Област	Година кога се оформени предметите				Вк. за периодот
	2015	2014	2013	2012	
Лица со посебни овластувања (МВР, Царинска управа, АРМ)	546	509	721	525	2.301
Вработени на кои се применува општо трудово законодавство и вработени во Агенцијата за администрација	278	347	315	341	1.281
Вкупно	824	856	1036	866	3.582

Од вкупниот број пристигнати жалби до Комисијата по кои биле оформени предмети, најголем број предмети се оформени во областа на работните односи за вработените со посебни овластувања, вработени во МВР, во Царинската управа и во АРМ.

Графикон 6.⁴⁸ Преглед на искористени правни лекови од вработените во општинска администрација како и соодветно преземени мерки за спроведување на одлуките



⁴⁸ Извор: Барања за пристап до информации од јавен карактер до 81 општина, одговори доставиле 53; Надлежен второстепен орган заштита на правата од работен однос во примерокот е Комисијата формирана при Агенцијата за администрација;



Од 50 општини кои доставиле податоци дознаваме дека најмногу жалбени постапки биле покренати во 2014 година (23), а најмногу судски постапки биле покренати во 2016 (29).

Бројот на жалби против изречени дисциплински мерки или други одлуки кои се однесуваат на работниот однос на вработените во општинските администрации бележи брановит тренд на пораст до 2014 и пад кон 2016 година. За разлика од жалбите, бројката на поведени судски постапки од работен спор, пак, бележи пораст до 2014, па пад кон 2015 и пак пораст кон 2016.

Бројот на поведените судски постапки го следи и поголемиот број донесени одлуки од второстепен орган (Комисија при Агенцијата за администрација), против кои вработените одлучиле да поднесат тужба до суд. Во однос на почитувањето на одлуките од комисијата, општините во целост се придржуваат до насоките, односно одлуките на Комисијата, што се гледа во идентичниот број одлуки од второстепен орган по основ на уважена жалба и бројот на одлуките по чиј основ постапиле општините согласно решението на Комисијата.

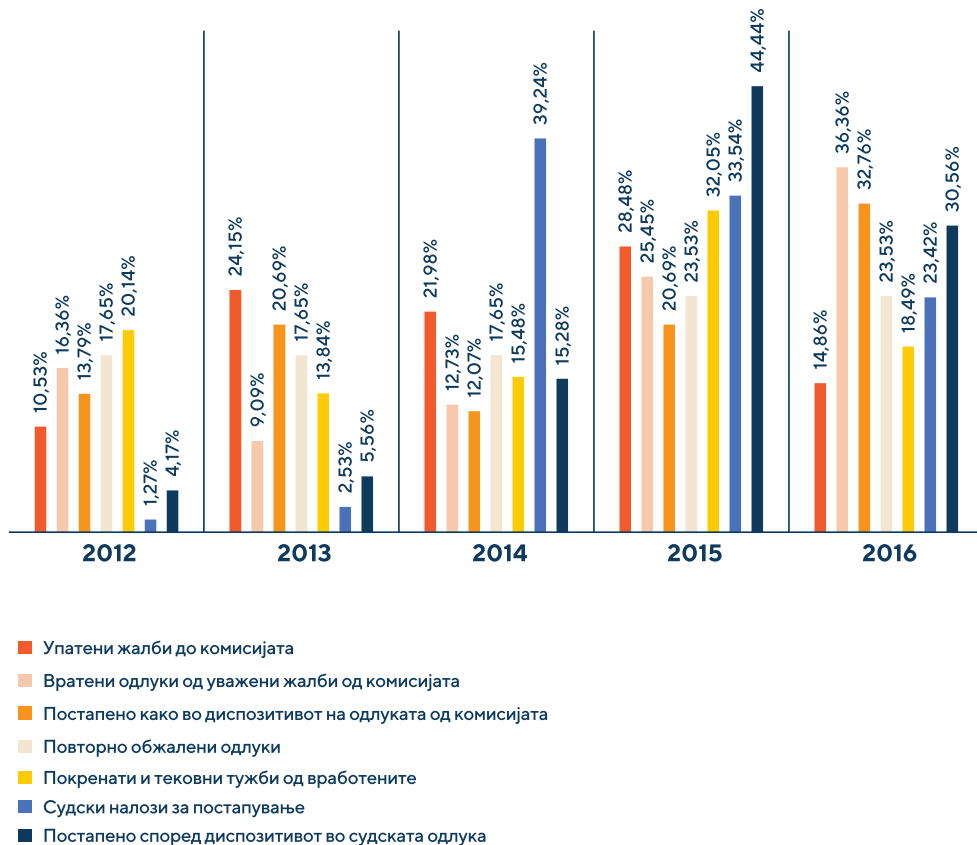
Ситуацијата со судската заштита е поинаква и бројот на поведените судски постапки се разликува од бројот на донесените судски одлуки, а, пак, двете се разликуваат од броевите на судските пресуди по кои општините постапиле – во дадена година. Ова се објаснува со фактот дека судските постапки траат значително подолго од жалбената постапка (по правило 15 дена). Па бројот на поведените судски постапки во една година се разликува од бројот на донесените судски одлуки во дадената година бидејќи во таа календарска година судот одлучувал и доставил пресуди до општините/странките за предмети кои се поведени во претходна(и) години.

Општа констатација е дека правата од работен однос на општинските службеници не се загрозувани (или тоа барем не може да се изведе од прикажаната статистика). Од 50 општини кои доставиле податоци дознаваме дека најмногу жалбени постапки биле покренати во 2014 година (23), а најмногу судски постапки биле покренати во 2016 (29). Упростена констатација е дека по еден вработен се жалел на повреда на право од работен однос на секоја втора општина. А споредено со вкупниот број вработени на неопределено работно време, во овој период излегува дека во 2014 година само 0,72%⁴⁹ од вработените поднеле жалба за повреда на право од работен однос, а во 2016 г. 0,9%⁵⁰ од вработените повеле судски спор.

⁴⁹ Во 50 општински администрации од општините кои одговориле на барање за пристап до информации од јавен карактер, во 2014 год. биле вработени 3.185 лица на неопределено време;

⁵⁰ Ибид: во 2016 г. биле вработени 3.266 лица на неопределено време;

Графикон 7. Преглед на искористени правни лекови од вработените во центрите за социјална работа, јавните здравствени установи и јавните претпријатија во периодот 2012–2016 г., како и соодветно преземени мерки за спроведување на одлуките⁵¹



Од графикон 7 може да изведеме неколку заклучоци кои се разликуваат од искуствата на вработените во општинските администрации. На прво место, се гледа поголемиот број поведени жалбени постапки и многу помалиот број уважени жалби, што укажува дека, според второстепената комисија, вработените неосновано се жалеле за најголем број од случаите. Слична е практиката и со судските постапки.

⁵¹ Јавни служби: ЦСР, ЈЗУ и ЈП (вкупно одговорени барања 130 и тоа: ЦСР – 24, ЈЗУ – 45 и ЈП – 69);





**Во годината
кога се
поднесени
најмногу
жалби, 80,
во 2015, во
опфатените
институции
имало 15.778
вработени
лица на
неопределено.**

Имено, очигледно дека вработените биле незадоволни и поведувале судски постапки, но и во овој случај судот/вите за 2012 и 2013 година уважиле занемарлив број тужбени барања, а во 2015 помалку од третина од поведените судски постапки завршиле со уважено тужбено барање. Толкувајќи ја само страната на второстепената комисија и надлежните судови, вработените, во поголем број случаи, неосновано сметале дека им се повредени правата од работен однос.⁵² Или можеби поверојатно е некое толкување кое е распространето кај граѓаните дека комисиите или судовите имале тенденција да ја заштитат институцијата, а не толку вработените. Или можно е да се работи за неможност да се прибегнат сите докази во постапката за остварување право од работен однос.

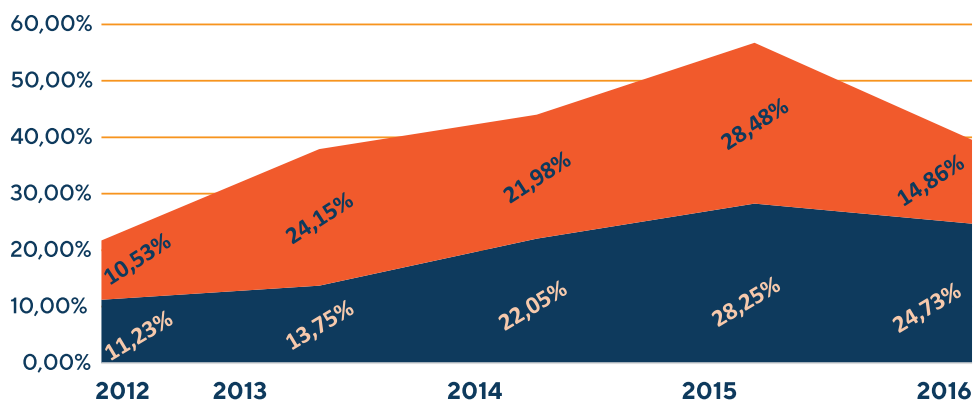
Во однос на придржувањето кон одлуките на второстепената комисија се гледа дека соодветните институции ги почитуваат насоките (иако се бележат занемарливи разлики во бројот на уважените жалби и бројот по колку одлуки од второстепен орган постапиле). Од опфатените јавни институции кои доставиле одговор на барањето за пристап до информации од јавен карактер можеме да заклучиме дека бројот на жалбите и тужбите не е индикатор на сериозно нарушување на правата од работен однос во јавните служби. Се разбира, друга претпоставка која не може ниту да ја потврдиме ниту исклучиме во целост во моментот е дека малиот број жалбени постапки се должи на: недоверба во ефективността на системот на заштита или, пак, други репресивни причини или бариери, но за нив во моментот нема доволно емпириски показатели. Имено, во годината кога се поднесени најмногу жалби, 80, во 2015, во опфатените институции имало 15.778 вработени лица на неопределено. Во однос на ова, бројот на жалбите е занемарлива статистика. Она што, пак, не ни дозволува во целост да исклучиме дека можеби вработените имаат проблем да ги заштитат правата од работен однос е разликата меѓу бројот на поведените жалби и бројот на спроведените дисциплински постапки. Од графикон 8 се гледа дека занемарлив број вработени одлучиле да се жалат во однос на вкупниот број (само) дисциплински мерки. Тешко е да се прет-

⁵² Ибид

постави дека поголем број од дисциплинските постапки завршуваат само со јавни опомени или, пак, со заклучок дека нема основ за дисциплинска одговорност на вработениот за кого е поведена дисциплинската постапка – инаку зошто ги поведуваат?! Ова прашање ќе биде предмет и на идни истражувања и анализи.



Графикон 8. Споредба на упатените жалби до второстепен орган од вкупно поведените дисциплински постапки против вработените во јавните служби (ЈЗУ, ЈП, ЦСР)



- Упатени жалби како % од вкупно поднесените жалби до комисијата
- Дисциплински постапки како % од вкупно покренатите дисциплински постапки

8. Заклучни согледувања

Ефикасноста, но и ефективноста на системот на управно-правна заштита се гледа низ неколку аспекти: низ призма на пристап до правда односно колку едноставно и со колку трошоци се соочува странка кога смета дека некое нејзино право е повредено од акт или дејство на институција со јавно овластување.

Ефикасноста се набљудува низ призма на внатрешната организација и капацитетите на самите институции пред кои се остварува правната заштита и низ призма на целиот систем како целина односно меѓуинституционално – односно дали во моменталните услови неговата сложеност овозможува сите институции непречено да работат, да се координираат во својот пристап и одлуките во име на заштита на правата на граѓанинот. Во тој контекст се набљудува и времето за остварување на законските права на граѓанинот односно усогласување на роковите во чии рамки институциите ќе можат навремено да си ги завршуваат законските задачи.

8.1. Пристап до правна заштита

Фактори кои влијаат врз пристапот до правна заштита се:

1) **Сложеноста на постапката за остварување на правото**

Според најголемиот број правници од стручната јавност, поднесувањето на жалба во управна постапка ниту, пак, поднесувањето на управен спор не бараат ангажирање на адвокати. Граѓаните (и правните лица преку свои застапници) ова можат да го прават самите, а надлежните органи и управните судови, по правило, не ги отфрлаат жалбите односно тужбите доколку има некои очигледни недостатоци кои лесно можат да се отстранат. Сепак, останува фактот дека информираните странки, како што се правно образовани граѓани и правните лица кои ангажираат стручни лица во нивно име да поднесуваат жалба до второстепен орган во управна постапка или, пак, да поведат управен спор со тужба, полесно ги остваруваат своите права бидејќи



Ефикасноста, но и ефективноста на системот на управно-правна заштита се гледа низ неколку аспекти: низ призма на пристап до правда односно колку едноставно и со колку трошоци се соочува странка



Некогаш и самите службеници имаат проблем во утврдувањето на правото на барателите, по што и второстепените органи

знаат попрецизно да наведат што бараат и за што се повредени. Исто така, оваа категорија странки, по правило, водат повеќе сметка и при остварувањето на правата и обврските пред самите јавни институции кои во прв степен одлучуваат за нивните права и обврски, па најчесто имаат попотполна документација.

Административните бариери можат да бидат и од финансиска природа. Иако за многу права, административните такси се или ниски или се целосно ослободени од плаќање – особено за граѓаните кои припаѓаат на ранливи категории, овие граѓани се соочуваат со семантички проблем, односно разбирање на постапката за остварување на своите права и уредно пополнување на формуларите/обрасците за остварување на овие права. Некогаш и самите службеници имаат проблем во утврдувањето на правото на барателите, по што и второстепените органи, па и управните судови се соочуваат со сличен проблем. Оттука мораме повторно да ја реafirмираме потребата од афирмативни мерки со кои ќе се работи со оваа категорија граѓани. Тоа, практично, значи дека за поголема свесност и информираност околу своите права, граѓаните треба да бидат дополнително информирани. Исто така, би било добро да им биде понудена и бесплатна правна помош во дооформувањето на предметот и постапката.

Од друга страна, категоријата граѓани кои се корисници на социјална помош или имаат пониски приходи не ангажираат правни застапници и, за жал, честопати имаат непотполна документација (што е, во одредена мера, и одговорност и вина на самите органи).

Иако на секој конкретен административен акт стои упатство за правно средство, остварувањето на правната заштита е отежнато во голема мера и поради големиот број институции пред кои таа се остварува, и само добро информираните странки знаат однапред со кое средство пред која институција да се обратат за правна помош.

2) Трошоци поврзани со водење на постапката

Сами по себе, управните постапки ниту управно судската заштита не ги изложуваат странките на високи трошоци за водење на постапката.

За голем број предмети во посебна управна постапка (на пр., ПИО, дел од образованието, за лица изложени на социјален ризик) поднесувањето жалба во управна постапка и воведувањето на управен спор не бара високи издатоци (а често се целосно ослободени од плаќање), странките во управната постапка и тужителите пред управниот суд не мора да се (правно) учени странки и не мора да ангажираат адвокати. Оттука не може да се рече дека странките се изложени на високи трошоци за поднесување жалба ниту, пак, за поднесување тужба. Но, во однос на докажувањето, мора да се нагласи дека Управниот суд и Вишиот управен суд досега не спроведувале вештачења ниту, пак, располагаат со средства со кои би вршеле вештачења, па така странките кои можат да си дозволат самите да платат вештачење можат да го приложат како доказно средство во нивните предмети. Би требало да се напомене дека во финансиска смисла, трошокот не го претставуваат само судските такси, туку почесто и одредени судски вештачења кои чинат многу повеќе и често претставуваат причина за непокренување постапки на жалби и тужби. Во постапките за жалби по јавни набавки се поистакнати трошоците на водење на постапката кои се зголемуваат во зависност од износот на понудата на јавната набавка.

Остварувањето на правата, сепак, останува најголем предизвик за граѓаните кои припаѓаат на ранливи категории. Во тој контекст, секоја помош која се однесува на бесплатно изработени вештачења, за ограничена категорија граѓани, преку разни проекти, можат да бидат од голема помош за граѓаните во обидот да го докажат своето право.



Во однос на докажувањето, мора да се нагласи дека Управниот суд и Вишиот управен суд досега не спроведувале вештачења ниту, пак, располагаат со средства со кои би вршеле вештачења.



Можеме да заклучиме дека за помалку од 15% од вкупниот број предмети во кои граѓаните и правните лица барале да остварат свое право, граѓаните се одлучиле да побараат правна заштита.

3) Запознаеност на јавноста со начинот на водење на постапката и пред кого треба да ја води постапката.

Релативно високиот број предмети пред комисиите опфатени во истражувањето и Управниот суд укажуваат на фактот дека граѓаните и правните лица, сепак, се запознаени со пристапот до правда, односно знаат кога и каде да поднесат жалба или тужба. Ова се должи и на фактот што секој акт со кој се одлучува за право или обврска на странка во управна постапка или во управен спор (решение или друг конкретен акт) мора да содржи правна поука (упатство за правно средство). Со оваа правна поука точно ѝ се укажува на странката во кој рок и до кој орган може да побара и да оствари правна заштита.

Доколку прифатиме дека годишно јавните институции решаваат најмалку 100.000 предмети во управна постапка, против кои се поднесени помалку од 10.000 жалби (вкупно пред Државната комисија за жалби по јавни набавки, Државната комисија за одлучување во управна постапка и работни спорови во втор степен и Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка), како и фактот дека најмногу тужби поднесени до Управниот суд имало во 2015 година кога се поведени 15.011 управни спорови, можеме да заклучиме дека за помалку од 15 % од вкупниот број предмети во кои граѓаните и правните лица барале да остварат свое право, граѓаните се одлучиле да побараат правна заштита. Овие броеви не смеат да се занемарат.

Сепак, не може да се занемари и дека еден голем дел од граѓаните, сепак, немаат информација за тоа каде се можат да го остварат своето право на жалба од одредено решение кое го донел орган на јавната управа или и да покренат тужба кога не се задоволни ниту по упатената жалба или кога немаат право на претходна жалба. Еден голем дел од граѓаните не се ниту упатени за постоењето на различни комисии и органи кои можат да ги заштитат нивните права, ниту, пак, веруваат во постоењето на административна правда во служба на граѓаните.

8.2. Ефикасност на институциите пред кои се остварува правната заштита

Ефикасноста на секоја организација претставува сооднос меѓу влезот на предметите кои треба да ги реши и бројот на решените предмети за дадена единица време. Таа зависи од повеќе фактори, од кои најизразени се: внатрешната организација и внатрешни процедури по кои постапуваат и расположливите човечки, материјални и просторни ресурси.

Други фактори кои влијаат на ефикасноста на институциите преку кои се остварува правната заштита: **Присуство на рокови** (за комисиите) односно **присуство на норми** (за судовите) кои влијаат за побрзо да се решаваат предмети, но не ретко се одразуваат со пад на квалитетот на решавањето.

Од прегледот на работата на Комисијата за жалби по јавни набавки и Комисијата за одлучување во управни постапки и постапки од работни спорови во втор степен може да се констатира дека претставуваат поквалитетно и поефикасно решение во однос на претходното решение, кога оваа работа ја вршеле владини комисиии. Тоа може да се должи и до составот и начинот на работењето на владините комисиии.

Во однос на влијанието на овие комисиии врз обемот на работа на Управниот суд, најголемо влијание има основањето на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и во областа на прекршоците.

Имајќи ги законските основи и очекуваниот исход да Комисијата за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во исто време биде квалитетен заштитник на правата на странките во управна постапка но и филтер (условно речено и да го растерети од обем на предмети) до Управниот суд, мора да се земат предвид реалните предизвици со кои таа се соочи. Од своето основање Комисијата вложи во зголемување на човечките капацитети за справување со разнороден обем на работа. Иако сметаме дека сеуште постои простор за унапредување како на човечките капацитети така и материјалните и просторни за рабо-





Во управниот суд се случува за сите предмети за кои постапуваат 6 судии, да работи само еден вработен во архива.

та на оваа комисија сепак земаме предвид дека 14.075 предмети кои ги решила Комисијата не се оспорени, што укажува дека граѓаните, бизнисите и јавниот интерес биле заштитени во далеку покус рок и пониски трошоци отколку да истите биле поведени преку управен спор пред Управниот суд.

Потребно е да се размислува околу јакнење на капацитетите на оваа Комисија и тоа не само од човечка, туку и од материјална природа. Членовите на комисијата во моментот се потпираат на вработените во административната служба кои поради малиот број не се во можност секогаш подеднакво да се посветат на сите предмети. Друга неизбежна последица, имајќи го предвид широкиот спектар на области за кои е надлежна Комисијата, е што има повеќе различни области отколку што има службеници во Комисијата кои би можеле соодветно да се специјализираат во една до две области. Иако е најнеблагодарно да се дава едноставна препорака дека треба да се вработат повеќе луѓе, во овој случај процената е токму во таа насока. Факт е дека обемот на предметите е доста голем и високиот степен на ефикасност се должи, во голем дел, поради постоењето на законски рокови во кои мора да се реши предметот, но тоа истовремено може да влијае негативно кон квалитетот на решавањето. Тоа, сепак, не мора да значи дека треба да се вработуваат секогаш нови луѓе. Често тоа може да се направи и со одредена реорганизација, преземање кадри од други институции и една полабава мобилност помеѓу институциите од управна природа во зависност од потребите и динамиката на работа. Во управниот суд се случува за сите предмети за кои постапуваат 6 судии, да работи само еден вработен во архива. Други проблеми со кои се соочуваат судиите се недоволно стручни соработници кои би помагале во подготовката на материјалите и обработката на самите предмети. Идеални услови би биле секој судија да има по еден стручен соработник, или барем на двајца судии еден соработник, а тоа не е случајот. Во таа смисла, во Управниот суд има потреба не само од квалификуван стручен административен кадар, туку и кадри со средношколско образование кои би биле ангажирани на експедирање, упис и достава на предмети.

Во однос на Управниот суд, слично како и кај второстепените комисији, се бележи пад на обемот на работа во последната извештајна година опфатена со набљудувањето. Тоа е резултат на некои надворешни фактори, односно намалената активност на органите на извршната власт (под претпоставка дека поради политичките околности во државата во текот на 2015 и 2016 година, органите помалку решавале и граѓаните и правните лица поднесувале помалку барања).

На ниво на локалните власти, обемот на предметите не е намален. На пример, од кога се воведени новите методологии, со кои се пресметува данокот на имот, износите за данок на имот се зголемени поради што се зголемува и обемот на предметите, односно тужби пред Управниот суд по овој основ. За предметите по кои општината дала прецизен основ и начин како е пресметан данокот, тужбите се одбиваат како неосновани. Друг проблем е што проценителите на општините не излегуваат на самото место, туку од канцеларија по „шеми“ пресметуваат износ на данок. Граѓаните сакаат само побргу да им се реши прашањето. Велат „кажи ми дали имам одредено право или немам такво право“. Законот за општа управна постапка (ЗОУП), како стариот така и новиот, има одредени предности, но нивната имплементација во стварноста сè уште бележи мноштво аномалии. Став на практичарите е дека е потребно да се усвои нов Закон за управни спорови, со подетално уредена постапка и начин на работење на судиите со што би се избегнала потребата управните судии да се повикуваат на нејасен и непрецизен начин на Законот за парнична постапка.⁵³



Став на практичарите е дека е потребно да се усвои нов Закон за управни спорови, со подетално уредена постапка и начин на работење на судиите.

⁵³ Интервју со судија во УС (17.8.2017);

Доколку прифатиме дека и Врховниот суд има надлежност (по вонредни правни лекови) да одлучува за одредени управно-правни предмети, тогаш постапката станува петтостепена.

8.3. Ефикасност на системот на управно-правна заштита

Во однос на системот на управно-правна заштита, односно сите институции пред кои се остварува управно-правна заштита како во управна постапка така и во управен спор може да се изведат неколку констатации, за кои сметаме дека се проблематични:

1) Сложеност. Системот на управно-правна заштита е сложен, опфаќа стотици институции кои одлучуваат за правата и обврските во прв степен, заштита во втор степен која се води согласно со Законот за општа управна постапка (ЗОУП) и посебни секторски закони со кои се остварува правото пред различни институции: три самостојни комисији, пред ресорни министри, а за дел веднаш се поведува управен спор. Понатаму управно-судската заштита се остварува пред Управниот суд и за истите предмети против одлуките на Управниот суд може да се поведе жалба пред Вишиот управен суд.

Во моментов за различни предмети, управно-правната заштита има различен број степени на правна заштита, па така за предмети од областа на даноците (особено општинските даноци) постапката е тристепена бидејќи против решенијата за данок веднаш се поведува управен спор, по што може да се поднесе и жалба до вишиот управен суд. Додека, на пример, за студентска стипендија постапката е четиристепена. Доколку прифатиме дека и Врховниот суд има надлежност (по вонредни правни лекови) да одлучува за одредени управно-правни предмети, тогаш постапката станува петтостепена.

Од интервјуата спроведени со судии од Управниот суд и Вишиот управен суд, во нивната комуникација со странките, се потврди претпоставката дека граѓаните сакаат правда што побргу. Задоцнета правда не е правична. Од таа гледна точка, присуството на повеќе степени на правна заштита за ист предмет не оди во прилог на странките. Од друга страна, повеќе степени обезбедуваат помала веројатност за грешка бидејќи повеќе институции (второстепена комисија, Управен суд, Виш управен суд) вршат контрола над законитоста на решенијата на административните органи.

Во однос на брзината на одлучување, иако стапките на решавање не се разликуваат многу меѓу второстепените комисији и Управниот суд, сепак, во апсолутно време од приемот на предметот до постапување по него и донесување одлука, второстепените комисији се далеку побрзи отколку судовите. Па така, иако придонесуваат до комплексност, нивното постоење може да се оправда – особено гледано од аспект на странките чии права се заштитени пред второстепен орган односно чии жалби биле уважени. Во пресрет на обзnanувањето на Нацрт-стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 постојат одредени намери за укинување на Вишиот управен суд⁵⁴. Лично сметаме дека оваа системска реформа би имала помал импакт врз целиот систем на управно-правна заштита и нема да биде на штета на странките. Особено што повторно се предвидува управно-судската заштита да остане второстепена преку правото да се поднесуваат жалби до Врховниот суд против мериторни одлуки на Управниот суд.

Од друга страна, постоењето на повеќе степени на правна заштита не значи дека по секоја цена секоја странка мора да ги искористи сите достапни правни лекови (и да поднесе жалба во управна постапка чијашто одлука по секоја цена ќе поведе управен спор пред Управниот суд, а чијашто пресуда ќе ја обжали пред Вишиот управен суд по секоја цена). Правните лекови им стојат на располагање на оштетените странки. Тие кои сè уште сметаат дека решенијата на административните органи не се законити повторно обжалуваат, но доколку прифатат дека решението по жалба е законито, не мора да продолжуваат. Од оваа гледна точка, само можноста јавниот орган чие решение било предмет на управен спор, преку Државниот правобранител да може да обжали пресуда на Управниот суд донесена во корист на странката (кога странка е граѓанин или приватно правно лице) е контроверзна. Таа воведува состојба на по-



Правните лекови им стојат на располагање на оштетените странки. Тие кои сè уште сметаат дека решенијата на административните органи не се законити повторно обжалуваат, но доколку прифатат дека решението по жалба е законито, не мора да продолжуваат.

⁵⁴ Нацрт-стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 и акциски план, стр. 51 достапно на: <http://www.pravda.gov.mk/documents/%CD%E0%F6%F0%F2%D1%F2%F0%E0%F2%E5%E3%E8%BC%E0%20%E7%E0%20%F0%E5%F4%EE%F0%EC%E0%20%ED%E0%20%EF%F0%E0%E2%EE%F1%F3%E4%ED%E8%EE%F2%20%F1%E5%EA%F2%EE%F0.pdf>;

Доставувањето списи честопати е проблем и за второстепените комисији во управна постапка кои, откако ќе примат жалба, треба да ги добијат целосните списи од страна на јавните органи.

мала правна сигурност на граѓаните занемарувајќи го фактот дека јавниот интерес бил запазен со самиот чин кога јавен орган одлучувал и во прв степен, но и дека второстепената заштита повторно ја остварува јавен орган, а и дека Управниот суд е манифест на судската власт – повторно во улога на заштитник на јавниот интерес. Овој став може да биде, секако, предмет на јавна дебата, во интерес на заштита на граѓаните, но не по цена на измешани ингеренции или преголема сложеност на постапките.

2) Неефикасност на каналите на комуникација. Меѓусебната комуникација помеѓу јавните институции кои ги обезбедуваат услугите на граѓаните и правните лица и второстепените комисији, како и комуникацијата помеѓу второстепените комисији и управниот суд – а понатаму и со Вишиот управен суд – доставата на списи некогаш трае со месеци.

Поради неажурност и поради недостиг од човечки капацитети, институциите на правна заштита не можат да постигнат со експедирање на предметите. Забележани се случаи кога тужби за кои не е надлежен Управниот суд, биле експедирани предоцна до надлежен суд, за предмет во кој бил предвиден законски рок од 60 дена за поднесување тужба. Доставувањето списи честопати е проблем и за второстепените комисији во управна постапка кои, откако ќе примат жалба, треба да ги добијат целосните списи од страна на јавните органи. Неретко ги добиваат доцна или непотполни. Овие канали на комуникација можат да се унапредат на повеќе начини, како со целосна и доследна примена на електронската комуникација така и со поголема контрола на одговорните лица кои се должни да се погрижат за достава на соодветните списи во законски утврдениот рок. Во спротивно, би требало да сносат одговорност и последици.

3) Чести законски измени. Честите измени во системски и секторски закони, со кои се додава, менува или одзема надлежност на институции, како и со која се интервенира во рокови, во однос на стекнување или губење на права, внесуваат несигурност во системот на управно-правна и управно-судска заштита.

Тие доведуваат до состојби кога органите во прв степен носат одредени решенија на штета на странките кои не

биле запознаени со најновите измени. На тој начин, во второстепените органи и судовите некогаш се случува пред себе да имаат сродни предмети по кои различно одлучуваат. Тоа е поради едноставна причина што едната странка поднесла барање додека важело едно законско решение, а друга странка само еден месец подоцна поднесла барање за кое важело друго законско решение. Промените во законите дури и да се во интерес на странките, понекогаш придонесуваат странките да сметаат дека во нешто се ускратени на сметка на други лица, во споредба со некое минато време итн. Тие, на тој начин, се чувствуваат дека, сепак, уште нешто им следува и можеби органот им затајува, па затоа поднесуваат жалба/тужба. Утврдувањето на правниот основ по кој одлучуваат комисиите и судовите во услови кога законите често се менуваат го отежнува процесот на одлучување. Во овој случај, членовите на комисиите и судиите буквално самите си прават пречистени верзии на законите по кои одлучуваат. Добро би било во вакви случаи да има една координирана акција на ниво на повеќе институции од управната област кои би се запознале со новите измени и би создале заеднички толкувања, правилници или некаков водич за заедничка управно-судска практика.

Сите овие фактори предизвикуваат системот на управно-правна заштита да не е респонзивен. И доколку не се направи одредена заедничка координација, некои предмети повторно ќе се појавуваат низ управно-правните и управно-судските системи како несоодветно решени или задоцнети во остварување на правата итн.

Како најголем проблем за управните судови може да се истакне неможноста на Управниот суд да обезбеди извршување на судските пресуди поради што овие предмети траат многу долго, а во неколку случаи забележани се и предмети (на пр., од областа на денационализацијата) кои по четврти пат повторно доаѓаат пред Управниот суд за одлучување.⁵⁵

Второстепените комисиии како и Управниот суд многу ретко одлучуваат во спор во полна јурисдикција, односно ретко носат решенија/пресуди со кои ја решаваат уп-

⁵⁵ Интервју со Судија од Управен суд (17.8.2017 г.).

Како најголем проблем за управните судови може да се истакне неможноста на Управниот суд да обезбеди извршување на судските пресуди поради што овие предмети траат многу долго.



Доставувањето списи честопати е проблем и за второстепените комисији во управна постапка кои, откако ќе примат жалба, треба да ги добијат целосните списи од страна на јавните органи.

равната работа во целост. Најчесто во случај на уважување на жалбата/тужбата, решението се поништува и се враќа на повторно одлучување пред првостепениот орган односно органот против чиј акт е поведен управниот спор. Ова е прилично контроверзно прашање за кое ставовите во судската фела се разликуваат. Од една страна, дел од судиите потврдуваат дека бројот на пресудите донесени во полна јуридикција мора да се зголеми, а, од друга страна, дел од судиите сметаат дека целта на Судот не е по секоја цена да ги обезбеди правата на граѓаните бидејќи така ги супституира самите даватели на јавни услуги. Сепак, постои висок степен на консензус во фелата дека сегашниот број пресуди донесени во полна јуридикција е мал. Тој треба дополнително да се стимулира, а судиите да се мотивираат да носат повеќе одлуки од овој тип.

Вистинскиот одговор на прашањето каде треба најмногу да се работи за да се подобри квалитетот на услугите и да се подобри заштитата на граѓаните и правните лица, е зголемување на квалитетот на работата на самите институции кои во прв степен одлучуваат по правата на граѓаните и правните лица. Секогаш решение на сите проблеми треба да се бара прво во коренот односно причината за проблемот. Дури потоа правдата треба да се бара во начините како да се поправи штетата или да се отстранат последиците од проблемот – што во случајот се бројните второстепени комисији и управните судови.

Не сите реформи се прават со законски измени. Некогаш состојбите можат да се унапредат и со меки мерки. На пример, да се воспостави координативен механизам помеѓу сите даватели на јавни услуги односно институции со јавни овластувања кои решаваат во управна постапка, и институциите преку кои се остварува правна заштита против нивните одлуки. Не е доволно нивната комуникација да се врши по службена должност во рамките на жалбената управна постапка или, пак, во рамките на управниот спор. Напротив еднаш или двапати годишно одговорните лица и раководните службеници од овие институции би требало да имаат работни координативни средби на кои заеднички ќе ги разменуваат искуствата од својата работа. Така тие заеднички ќе

предлагаат начини како да се подобри квалитетот на работата на сите институции, чија крајна цел ќе бидат позадоволни граѓани и правни лица.

Сите институции опфатени во ова истражување бележат дека најпроблематични се предметите во кои не може уредно да се комплетира документацијата. Во голем дел за овие предмети тоа се должи на недоволна соработка помеѓу јавните институции. Тоа значи дека понекогаш првостепените органи не доставуваат списи до второстепените комисији и/или до управните судови. Во таа насока, електронската комуникација помеѓу јавните институции која е и законска обврска од 2015 година мора да се унапредува и да се воспостави единствена практика за достава на списи и писмени документи. Предизвик би било целосно опремување на сите институции со јавни овластувања односно даватели на јавни услуги (во најширока смисла на зборот) со соодветен софтвер и ИКТ-опрема за интероперабилност во случаите на предмети од управен карактер и обучување на кадрите за нивна употреба. На тој начин, тие би биле соодветно приклучени на информациона околина преку која би се вршела електронската комуникација лесно и брзо, со размена на документи по службена должност или по барање од друга јавна институција. Во овој контекст, не мора секогаш да се работи за скапи софтвери и апликации за интероперабилност на кои ќе се приклучат сите институции, туку, едноставно, судската практика ќе почне да ја користи електронската комуникација како официјално призната во размената на документи и списи. Тоа значи дека неодговарање на службениот и-меил и непостапување во однос на одредено барање од комисијата или судот по и-меил, ќе се смета за доказ дека одредена институција нема законски постапено и од неа ќе се бара одговорност.

Како најголем проблем за управните судови може да се истакне неможноста на Управниот суд да обезбеди извршување на судските пресуди поради што овие предмети траат многу долго.

9. Предлог-политики и мерки

НАЗИВ НА МЕРКАТА	1. Создавање услови за доследна примена на законските механизми за извршување на пресудите на Управниот суд (пример: преку формирање посебна организациска единица во Управниот суд со надлежност да го следи извршувањето на пресудите).
Каков проблем разрешува и на кој начин?	И покрај законски утврдената задолжителност на одлуките на Управниот суд, во практиката често се случува органите на управата да не ги почитуваат насоките на Управниот суд и да носат идентични акти со актите кои еднаш веќе биле поништени од страна на Судот.
Која е причината или каде е коренот на проблемот?	Согласно член 52 од Законот за управните спорови, кога Управниот суд ќе поништи акт против кој бил поведен управен спор, предметот се враќа во состојба во која се наоѓал пред да е донесен поништениот акт. Ако според природата на работата што била предмет на спорот, место поништениот управен акт треба да се донесе друг, надлежниот орган е должен да го донесе без одлагање, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на доставувањето на пресудата. Притоа, надлежниот орган е должен да постапи согласно насоките на Управниот суд. Согласно член 40 став 3, ако Судот со пресуда поништил управен акт, а надлежниот орган не постапи по насоките изнесени во пресудата, тогаш Судот го известува органот што врши надзор над работата на органот што го донел актот кој е предмет на управен спор. Органот што врши надзор е должен да го суспендира овластеното службено лице кое не ја почитувало одлуката на Судот и да покрене постапка за негова одговорност. И покрај постоењето законска можност за санкционирање на овластените службени лица кои не ги почитуваат одлуките на Судот, во практиката воопшто не се применува наведениот член 40 став 3 од Законот за управните спорови. (можна причина е немањето доволно капацитети).
Кои се очекуваните резултати?	Скратување на времетраењето на управните постапки и ефективно остварување на правата на граѓаните. Во конкретниот случај се работи за ефективно спроведување на одлуките во практика.

<p>НАЗИВ НА МЕРКАТА</p>	<p>2. Измени на Законот за управните спорови, со кои ќе се предвиди задолжително одлучување за самата управна работа, без да се враќаат предметите на повторно постапување пред управните органи.</p> <p>Алтернатива: Измени на Законот за судскиот совет, преку кои ќе се утврди дополнителен критериум за оценка на ефективностa на работата на управните судии: број на донесени мериторни одлуки при прво одлучување.</p>
<p>Каков проблем разрешува и на кој начин?</p>	<p>Согласно Законот за судскиот совет, оценувањето на работата на судиите се врши врз основа на квантитативни, квалитативни и други критериуми. Квантитативни критериуми се податоците и информациите добиени за работата на судијата преку Автоматскиот судско-информатички систем за управување со предмети (АКМИС) за бројот, видот и решените предмети во однос на ориентациониот број предмети што треба да ги реши судијата месечно.</p> <p>Во квалитативни критериуми спаѓаат почитувањето на законските рокови за преземање на процесните дејства, како и односот меѓу бројот на потврдените, укинатите или преиначените одлуки во однос на вкупниот број решени предмети.</p> <p>Според постојните критериуми, бројот на донесени мериторни одлуки не влијае на оцената на работата на управните судии. Воведувањето на дополнителниот критериум ќе ги поттикне/мотивира управните судии да носат мериторни одлуки.</p>
<p>Која е причината или каде е коренот на проблемот?</p>	<p>Постапувајќи по тужба против управен акт, Управниот суд одлучува за законитоста на оспорениот управен акт и за самата управна работа.</p> <p>Доколку Судот најде дека оспорениот акт е незаконит и поради тоа ја уважи тужбата, може само да го поништи управниот акт и, во тој случај, предметот се враќа во состојба во која се наоѓал пред да е донесен поништинскиот акт. Ако Судот го поништи само актот на второстепениот орган, предметот се враќа на постапување пред второстепениот орган кој е должен, во рок од 30 дена од приемот на правосилната пресуда на Управниот суд, повторно да одлучува по жалбата, имајќи ги предвид ставовите на Судот.</p> <p>Освен што може да го поништи оспорениот акт, Судот може да ја реши и самата управна работа, со што постапката би завршила, без да се враќа на одлучување пред второстепениот, или пред првостепениот орган.</p> <p>Меѓутоа, ова во практиката не се случува и Судот речиси и да не носи вакви одлуки (мериторни одлуки), дури ни во случаите кога на тоа е обврзан со закон (пример: ако Судот претходно со пресуда го поништи управниот акт, а органот не постапил по насоките и ставовите изнесени во пресудата, членот 40 од Законот за управните спорови го обврзува Судот да ја реши управната работа).</p> <p>Спротивно на законската обврска, Судот само ги поништува управните акти, со што значително се одолжуваат постапките и граѓаните не можат ефективно да ги остварат своите права.</p>
<p>Кои се очекуваните резултати?</p>	<p>Скратување на времетраењето на управните постапки и ефективно остварување на правата на граѓаните.</p> <p>Во конкретниот случај тоа е зголемување на бројот на мериторните одлуки на судот, со кои одлуките нема да се враќаат на повторно одлучување на првостепениот орган, туку правдата се издигнува на повисок степен со нова одлука која треба да ја спроведе првостепениот орган.</p>

<p>Назив на мерката</p>	<p>3. Креирање на единствен систем на евиденција на податоци од значење за следење на управни постапки/ управни спорови интегриран помеѓу неколку релевантни институции (интеринституционално поврзување) – преку законски измени воделот на задолжителната содржина на Годишните извештаи на релевантните институции (востпоставување на задолжително водење евиденција на податоци значајни за следење на оваа проблематика);</p> <p>Единствениот систем на евиденција на податоци ќе обезбеди транспарентност и целосна отчетност на сите релевантни институции, а во насока на постоење на евиденција на видовите на споровите односно областите во кои граѓаните, односно заинтересираните странки, најмногу, односно најмалку поведуваат управни постапки со што би се создала можност за интервенирање во соодветната област со цел подобрување на задоволството на граѓаните.</p> <p>Ќе се обезбеди и примената на едно од најзначајните начела на управната постапка – Начелото на еднаквост, непристрасност и објективност кое ги обврзува органите во управната постапка да обезбедат еднаква, непристрасна и објективна примена на законите и на другите прописи во решавањето на управните работи. Со ова им се гарантира на странките дека органите во решавањето на управните работи ќе обезбедат еднаква, непристрасна и објективна примена на законите и на другите прописи во решавањето на управните работи, без оглед на својството на странката и на нејзината општествена положба.</p>
<p>Каков проблем разрешува и на кој начин?</p>	<p>Во Република Македонија не постојат усогласени податоци за прашања од значење за управните постапки. На пример, Извештајот на Државната Комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен не содржи податоци за тоа каква е одлуката на Управниот суд, кога одлучува по тужби по нивни одлуки.</p> <p>Државна комисија во своите извештаи дава податок за тоа колку од предметите по кои постапувале се уважени или одбиени (согласно содржината на извештајот утврдена во закон), но не дава податок какво решение по нивните одлуки донел судот. Од друга страна судовите водат евиденција за тоа колку предмети одлучил некој судија, но не располагаат или не е достапна евиденцијата за тоа колку од решените предмети се одлучуваат по втор пат, од кој податок треба да се согледа конзистентноста во одлучувањето, а можеби и евентуални влијанија врз одлучувањето. Во продолжение компаративно за содржината на извештаите на некои од релевантните институции:</p>
<p>Која е причината или каде е коренот на проблемот?</p>	

СОДРЖИНА НА ИЗВЕШТАИТЕ НА РЕЛЕВАНТНИ ИНСТИТУЦИИ УТВРДЕНА ВО ЗАКОН

Државна комисија за одлучување по жалби за јавни набавки (ДКЖЈН)

Судски совет

Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен

- број на примени предмети,
- број на решени предмети (отфрлени, одбиени и прифатени жалби),
- број на поништени постапки,
- број на нерешени предмети,
- број на предмети за кои е покренат управен спор (одбиени и прифатени предмети),
- статистичка анализа на постапките на правна заштита и
- оцена на состојбата со правната заштита и на системот за јавни набавки во целина;
- за бројот на избраните и разрешените судии и судиите поротници, како и за кадровската состојба во судството,
- за бројот на поведени и завршени дисциплински постапки,
- за материјално-финансиската состојба во судството,
- оцена за соработката и односите на судовите со другите правосудни органи и органите на законодавната и извршната власт.

- оцена на состојбата во судството за заштита на човековите права и основни слободи и
- податоците за постапување по претставки и предлозите од граѓаните и институциите за работата на судиите и судовите.

Извештајот содржи и оценки за работата на судиите во Република Македонија во однос на квалитетот и ажурноста на нивната работа, како и други прашања во врска со остварувањето на независноста и самостојноста на судството.

Системот на евиденција на судовите не содржи

- број на примени предмети,
- број на решени предмети (отфрлени, одбиени и прифатени жалби),
- број на нерешени предмети,
- број на предмети за кои е покренат управен спор (одбиени и прифатени предмети) и
- статистичка анализа на постапките на правна заштита.

Содржи податок за бројот на уважени, одбиени, отфрлени тужби

Не содржи податок за колку предмети се вратени на повторно одлучување

Содржи број на вкупно покренати управни спорови

Преку воспоставувањето на единствен систем на евиденција ќе се обезбедат:

- ◆ Податоци за областите во кои постојат најголем број покренати постапки, односно податоци за областите во кои степенот на покренување на постапка е многу низок. Ова ќе отвори дискусија која е причината за високиот односно нискиот степен на покренување на постапки; Овие податоци во извештаите на некои од релевантните институции ги има, но не се во корелација со извештаите на судовите;
- ◆ Податоци за усогласеноста на работењето на Комисиите кои одлучуваат во управна постапка и работата на судовите (каков е процентот на еднаков пристап во примената на законите); Преку овие податоци ќе може да се анализираат евентуалните влијанија од каков било вид врз одлучувањето во сите степени на постапката;
- ◆ Преку овие податоци во корелација со предвидените административни такси за покренување постапка ќе може да се отвори поголема можност за анализа на влијанието на административните такси врз интересот и можноста на поединци за продолжување на постапките;

Кои се очекуваните резултати?

<p>НАЗИВ НА МЕРКАТА</p>	<p>4. Проширувањена можностите на „електронско сандаче“ или развој на единствена информациона околина за поднесување правни лекови (приговори, жалби) во управна постапка интероперабилна со АКМИС; – не бара законски измени, но има високи буџетски импликации; Висок степен на комплексност за изработка и дистрибуција до сите јавни органи;</p>
<p>Каков проблем разрешува и на кој начин?</p>	<p>Во насока на почитување и операционализација на Законот за општата управна постапка (Сл. весник на РМ бр. 124/2015) чл. 17 ст. 2, чл. 37 „Комуникацијата помеѓу јавните органи и странките може да се одвива и по електронски пат, а комуникацијата помеѓу јавните органи се одвива „исклучиво“ во електронска форма; чл.28 „Водење на постапката преку еден јавен орган“; чл. 29 „Правна помош по електронски пат“ и чл. 78 и чл. 85 „Известување преку електронски средства“ и „доставување преку електронски пат“ како и целосно почитување на Законот за електронско управување (Сл. весник на РМ бр. 105/2009) како и во согласност со мерка 2) од овој документ, изработката на единствена информациона околина преку која сите страни во управна постапка би ги остварувале своите права кога комуницираат со јавен орган преку електронски пат – а во случаи кога комуникацијата би се одвивала писмено самиот јавен орган би го евидентирал во информационата околина барањето, има за цел да овозможи усогласен и сеопфатен информатички систем преку кој сите јавни органи би комуницирале со своите странки. Во евиденцијата на системот би се следела целата постапка по поединечните предмети и за секој предмет во електронска форма би се содржела банка на податоци со сите списи односно доказни средства искористени при утврдувањето на фактичката состојба и носењето на одлуката. Истата информациона околина ќе овозможи инстантен пренос на целосен предмет до надлежен второстепен орган во случај на поднесена жалба против конкретен акт, а во случаите на конечни акти, информационата околина би била интероперабилна со АКМИС и концептот на „електронско сандаче“ во Управните судови и би овозможила брз пренос на сите списи до надлежниот суд при поведен управен спор.</p>
<p>Која е причината или каде е коренот на проблемот?</p>	<p>Проблемот со достава на списи не е нов, и со него се соочуваат и Државната комисија за одлучување во управна постапка и работен спор во втор степен, и Државната комисија за жалби во јавни набавки (неоформени предмети поради некомплетна документација) и други второстепенни органи кои одлучуваат во посебна управна постапка во втор степен. Но уште посериозен е овој проблем за Управните судови кои понекогаш губат повеќе време чекајќи второстепените или првостепените органи да ги достават сите списи по некој проблем отколку што фактички одлучуваат по предметот.</p>
<p>Кои се очекуваните резултати?</p>	<p>Развојот на ваква единствена информациона околина за поднесување на барања, приговори и жалби, кој би комуницирал интероперабилно со АКМИС и би овозможил пристап на управните судови до целосните списи поврзани со секој предмет, би го скратил времето на достава, а би овозможил и повисок степен на сигурност во квалитетот и содржината на материјалите бидејќи еднаш прикачени во системот можноста за нивна корупција би се намалила или спречила во целост.</p>

<p>НАЗИВ НА МЕРКАТА</p>	<p>5. Јакнење на човечките капацитети во административната /судската служба во комисиите и управниот суд, по пат на мобилност (преземања)</p> <ul style="list-style-type: none"> - комплементарна мерка на развивањето на системот на единствена евиденција; - нема буџетски импликации – бидејќи може да се реализира преку мобилност (преземање) на административни службеници од државната и јавната администрација во судската служба на Управниот суд/ Вишиот управен суд;
<p>Каков проблем разрешува и на кој начин?</p>	<p>Од прегледот на работата на второстепените комисији и управните судови се забележува позитивно влијание на бројот на вработените (членови на комисији, судии) и административните /судските службеници со стапката на решавање. Имено, членовите на комисиите и управните судии се потпираат на стручната служба во својата работа. Со јакнење на капацитетите може да се зголеми и ефикасноста и квалитетот во одлучувањето на сите наведени институции.</p> <p>Во второстепените комисији, по начелото на специјализација, колку што има основи односно области толку е добро да има стручни соработници или советници кои би биле ангажирани на нив. Специјализацијата придонесува до повисок квалитет на работа бидејќи се остава простор овие службеници да се запознаат подробно со секторските прописи, а со тоа и постручно да им помагаат на членовите на комисиите. Слаба страна на специјализацијата е што оневозможува хоризонтална мобилност односно при промена на област, на службеникот му треба одреден период да се запознае со новата материја.</p> <p>Во однос на Управниот суд, по пример на граѓанските односно кривичните судови, за еден судија да има по еден судски службеник кој ќе му помага во обработката на предметите.</p>
<p>Која е причината или каде е коренот на проблемот?</p>	<p>Во моментот второстепените комисији се потпираат на административната служба. Внатрешната систематизација се дизајнира за да одговори на објективниот прилив на предмети, а со расположливите човечки капацитети. Ова создава предизвици, бидејќи вработените можат да бидат оптоварени со прилив на вид на предмети кои во текот на годината не е постојан. Од друга страна пак има и предмети кои во континуитет ги има во ист обем. Оттука умешност на самата организација и расположението на надлежните (Собранието) во утврдување на неопходниот број вработени ако не може да се предвиди точно колку предмети има во текот на годината. Целта е да се избегне превработеност како и да се избегне кусок на вработени што би оптоварило постојните вработени на начин кој може негативно да се одрази врз квалитетот на нивната работа. За таа цел, во минатиот период Комисијата укажувала на потреба од зголемување на бројот вработени.</p> <p>Во Управниот суд, пак, повеќето совети имаат по еден судски службеник кој треба да асистира некогаш на 3 или повеќе судии. Во тие услови судиите се притиснати самите во целост да го обработуваат предметот – од проверка на уредноста до куцањето на самите пресуди, а честопати и во експедирањето на предметите. Управниот суд констатира сериозен недостаток на кадри како во архивата така и во судската служба. Нотирани се и случаи каде поради недостатоци и судиите работеле и за викенди и прекувреме.</p>
<p>Кои се очекуваните резултати?</p>	<p>Повисок квалитет во работата на самите второстепените комисији како и на управните судови, намален обем на административна работа за судиите и зголемена ефикасност.</p> <p>Зголемен број административни службеници може да бидат и високообразовани, но и со средношколска подготовка за логистичките активности. Поголемиот број вработени ќе остави простор комисиите и судовите да имаат на располагање кадар кој би обезбедил повеќе време на правно неуки странки во прецизирање на жалбените односно тужбените барања како и во отстранувањето на ненамерните, а очигледни пропусти во жалбите односно тужбите.</p> <p>Доколку потребните кадри се обезбедат по пат на мобилност преку преземање од други јавни институции, оваа мерка може да се реализира без буџетски импликации.</p>

6. Квартални, полугодишни и годишни конференции помеѓу јавните институции кои обезбедуваат управно-правна заштита

- комплементарна мерка на 1), 2) и 3), но може да даде позитивен ефект и без 3)

<p>НАЗИВ НА МЕРКАТА</p>	<p>Голям дел од проблемите нотирани во овој извештај, како и идни проблеми можат да се утврдат и потенцијално надминат доколку институциите преку кои се обезбедува управно-правната заштита остварат активна соработка на редовна основа. Подобрувањето на нивната меѓусебна комуникација може да придонесе кон рано детектирање на административни бариери, пречки во комуникацијата, зголемување на доверба помеѓу институциите, забрзување на процедурите, како формирање на голем број предлог-мерки во иднината кои „фелата“ заеднички би ги пласирала за надминување на сите утврдени пропусти.</p>
<p>Каков проблем разрешува и на кој начин?</p>	<p>Притоа неопходно е претставниците на сите институции да бидат вклучени во управно-правната заштита и да бидат активно вклучени во подготовката на сите стратешки акти и акциски планови кои се однесуваат на управно-правната заштита. Притоа многу е важно релевантните институции во текот на овие активности да изградат и да имаат заеднички ставови.</p>
<p>Која е причината или каде е коренот на проблемот?</p>	<p>Од спроведените интервјуа, во рамките на ова истражување се добива впечаток дека институциите немаат воопшто или немаат доволно комуникација помеѓу себе. Ова придонесува понекогаш да се создава чувство на недоверба – односно погрешен впечаток дека второстепена комисија и управниот суд се „спротивставени“ институции, што е погрешно. Иако тие се формално правно институции со различен статус, едните се самостојни органи на управата додека во другите случаи се работи за судови, што значи сосема независни органи, сепак, двата вида институции имаат за цел да обезбедат оценка на законитоста на актите на јавните органи кои одлучуваат во управна постапка, а со тоа и да обезбедат заштита на правата на граѓаните и правните лица.</p>
<p>Кои се очекуваните резултати?</p>	<p>Јакнењето на меѓусебната соработка може истовремено и да ги забрза процедурите на достава на списи (особено во случај мерка 3 да не заживее или додека мерка 3 да се развие и имплементира). Активната соработка помеѓу институциите ќе постави платформа за рана детекција на административни бариери, на законски пречки кои индивидуално или системски ги погодуваат сите институции, за потреба од стручно обучување и усовршување на вработените за конкретни теми, а истовремено ќе биде и форум за размена на искуства и добри практики. Овој облик на активна соработка нуди можност „стручната фела“ консензуално да се јави и како креатор на политики за идно унапредување на системот на управно-правна заштита.</p>

