Заједнато граѓанско учество за
заштита на животната средина

КРАТКО РЕЗИМЕ



МЕТОДОЛОГИЈА
за мониторинг на ефикасноста на управното судство во еколошки предмети

во Република Северна Македонија

France
AFD
EXPERTISE FRANCE
GROUPE AFD
МЗМП
florozon
ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

Автор:
Фросина Антоновска Јоскоска

Уредник:
Светлана Црвенковска

Документ подготвен во рамки на проектот
„Зајакнато граѓанско учество во заштита на животната средина“,
МЗМП | Јуни 2026

1. ЗА ШТО СЛУЖИ ОВАА МЕТОДОЛОГИЈА?

Методологијата е оперативна алатка наменета за граѓански организации кои систематски го следат начинот на кој Управниот суд и Вишиот управен суд на Република Северна Македонија постапуваат со предмети од областа на животната средина. Нејзината цел е создавање споредлива, веродостојна и систематски прибирана база на докази за структурните слабости на системот, со цел поддршка на реформи и зголемување на транспарентноста.

Ефикасност ≠ Ефективност	Пет основни цели:
Ефикасноста мери дали постапката е навремена и процесно уредна. Ефективноста мери дали постапката навистина ги заштитила правата. Методологијата ги мери и двете — само нивната комбинација дава целосна слика	■ Стандардизација на прибирање и анализа на податоци ■ Мерење на усогласеноста со меѓународните стандарди ■ Редовно и структурирано известување ■ Засновано застапување за реформи ■ Лонгитудинална анализа на трендови

2. ЗОШТО Е ВАЖЕН МОНИТОРИНГОТ ТОКМУ СЕГА?

Управниот суд е последната инстанца за граѓаните, граѓанските организации и општините кои сакаат да го оспорат незаконското и нецелисходно управно одлучување во областа на заштита на животната средина. Ако тој суд функционира бавно, формалистички и без извршување, целиот систем на еколошка правда останува без правосудна поткрепа. Истовремено, четири конкретни фактори го прават мониторингот итен:

Четири причини зошто мониторингот е итен
ЕУ-пристапување (Кластер 4 / Поглавје 27): Ефективна судска контрола на еколошкото право е услов за напредок во преговорите. Независниот мониторинг обезбедува верификација на напредокот.
Транспарентност: Годишните извештаи на судовите не содржат дезагрегирани податоци за еколошки предмети — постои аналитичка слепа точка.
Зголемен обем: Индустрискиот развој, енергетската транзиција и климатските промени носат сè повеќе еколошки управни спорови.
Извршување: Механизмите за следење кои утврдуваат дали органите ги извршуваат судските одлуки се недоволно развиени.

Важен национален контекст: Начелниот став на Општата седница на Врховниот суд од 8.10.2024 г. утврди дека граѓаните можат да бараат со тужба донесување на планови за квалитет на воздух, дека правото на здрава животна средина може да биде загрозено и со пропуштено дејство на орган, и дека заштитата се остварува преку Законот за управните спорови (чл. 3, ст. 6). Ова го проширува опфатот на еколошките предмети и го зголемува значењето на нивниот систематски мониторинг.

3. ПРАВНА И СТАНДАРДНА РАМКА

Секој индикатор во методологијата е поврзан со конкретен правен стандард, односно наспроти него се мери практиката. Стандардната матрица за оцена (СМО) е централната референтна рамка на методологијата.

Инструмент	Клучни стандарди за мониторинг
Архуска конвенција, чл. 9 (1)(2)(3)	Пристап до правда во три форми; широко право на тужба вклучително actio popularis
Архуска конвенција, чл. 9(4)	Постапките мора да бидат правични, навремени и финансиски достапни — не премногу скапи. ACCC/C/2008/33 и 2011/61: високи трошоци = кршење
Архуска конвенција, чл. 9(5)	Државата мора да обезбеди ефективни правни лекови вклучително времена мерка (чл. 29 ЗУС)
ЕКЧП — Чл. 6, ст. 1	Правично судење во разумен рок преку
ЕКЧП — Чл. 8 и Чл. 13	Загадување може да ги повреди правото на дом и семеен живот; државата има позитивна обврска да заштити. Lopez Ostra, Fadeyeva, Taskin, Oneryildiz
Совет на Европа	CM/Rec(2004)20 за
CEPEJ — SATURN систем	Disposition Time (DT), Clearance Rate, Pending Cases, Age of Cases — адаптирани за секторски мониторинг
Национална рамка	ЗУС — чл. 21 (actio popularis), чл. 29 (времена мерка), чл. 11 (разумен рок), чл. 58–67 (видови одлуки); 10+ материјални еколошки закони; Начелен став на ВС 8.10.2024

4. КОИ ПРЕДМЕТИ СЕ МОНИТОРИРААТ И КАКО СЕ МЕРАТ?

4.1 Идентификација на еколошки предмети

Методологијата применува тристепена класификација. Основното правило: предметот се смета за еколошки ако предметот на спорот, а не само контекстот, е директно поврзан со барем еден од трите услова: (а) заштита или управување со медиумите и областите на животната средина, (б) процедурални права во постапки со еколошки влијанија, или (в) здравје поради еколошки причини. Доволен е само ЕДЕН услов.

#	Примарен критериум	Типични предмети
К1	Дозволи и одобренија со еколошки влијанија	Интегрирани еколошки дозволи (ИСКЗ), ОВЖС/елаборати, одобренија во заштитени подрачја
К2	Управување со природни ресурси	Концесии за вода, шумски дозволи, рударски концесии
К3	Биодиверзитет и заштитена природа	Заштитени подрачја, НП, заштитени видови, споменици на природата

#	Примарен критериум	Типични предмети
К4	Загадување	Воздух, вода, почва, бучава — акти со директно еколошко влијание
К5	Управување со отпад	Депонии, опасен отпад, нелегални депонии
К6	Просторно планирање	УП кои ги менуваат еколошките карактеристики; пренамена на шумско земјиште
К7	Процедурални еколошки права	Непроведување на јавен увид; одбивање на еколошки информации; исклучување од постапка
К8	Здравје / еколошки причини	Дозволи покрај населба; инспекциска неактивност; хемиски складишта

Гранични случаи (работни спорови во органите со надлежности за заштита на животната средина, чисти имотни спорови, урбанизам без еко-аргумент) се предмет на двоен преглед по стандардна процедура. Базата на прецеденти се ажурира континуирано.

4.2 Систем на 22 индикатори во 5 кластери

Индикаторите се срцето на методологијата. Секој е прецизно дефиниран со начин на мерење, скала на вредности и поврзан меѓународен стандард. Се мерат три типа вредности: квантитативни (денови, бројки), квалитативни (Да/Делумно/Не, скала 1–3) и номинални (тип на тужител, вид на одлука).

А	**Процесна ефикасност**	А1 Времетраење (праг: до 365 ден. = во рамки; 366–730 = проблематично; над 730 = кршење на стандардот) | А2 Причини за одложувања (5 категории) | А3 Времена мерка — чл. 29 ЗУС (праг: одлука во 7 дена) | А4 Паузи меѓу рочишта (над 90 ден. = загриженост) | А5 Итна постапка	Чл. 6 ЕКЧП; CEPEJ DT; Чл. 9(4)(5) Архус
Б	**Пристап до правда**	Б1 Тип на тужител (7 категории: физ. лице / НВО / општина / оператор / actio popularis…) | Б2 Висина на трошоци — тест "не премногу скапи" | Б3 Правна помош | Б4 Транспарентност на одлуки | Б5 Јавност на рочишта	Чл. 9(2)(3)(4) Архус; Чл. 6 ЕКЧП
В	**Родова перспектива**	В1 Пол на тужителот | В2 Родово чувствителна материја (вода, здравје, рурална средина…) | В3 Родов состав на судечкиот совет	CEDAW; ЦОР 5 и 13
Г	**Исходи и ефективност**	Г1 Вид на одлука (5 категории: отфрлање / одбивање / уважување / враќање / уважување за молчење) | Г2 Тип на заштитено право (процедурално / материјално) | Г3 Образложеност (скала 1–4) | Г4 Примена на меѓунар. стандарди (% со барем еден цитат) | Г5 Извршување на одлуката	CM/Rec(2004)20; Чл. 13 ЕКЧП; Чл. 9 Архус
Д	**Институционална реакција**	Д1 Постапување по враќање (дали органот донел нов акт и во кој рок) | Д2 Повторени тужби против ист орган | Д3 Идентификација на системски проблеми (агрегатен индикатор) | Д4 Медиумска видливост	CM/Rec(2012)11; Системска усогласеност

22	5	8	3	6
Индикатори вкупно	**Тематски кластери**	**К-критериуми**	**Типа вредности**	**Инструменти**

5. МЕТОДИ ЗА СОБИРАЊЕ И МЕРЕЊЕ НА ЕФЕКТИВНОСТА

5.1 Три нивоа на собирање на податоци

Имајќи ги предвид практичните предизвици во македонскиот контекст — ограничена достапност на документи, нерамномерна дигитализација и нецелосни јавни регистри — методологијата предвидува вкрстување на сите три нивоа за максимална веродостојност.

НИВО 1 Примарни извори	НИВО 2 Секундарни извори	НИВО 3 Добиени / ЗСПИЈК
■ Увид во судски списи ■ Набљудување на рочишта ■ Интервјуа со тужители, адвокати и НВО	■ Извештаи на судовите ■ Извештаи на ЕК, ОДИХР, Народен правобранител ■ Онлајн одлуки на судот	■ Барања до судови за дезагрегирани статистики ■ Барања до органи за информации за извршување

За секој предмет се пополнува Картон на предмет (8 блока: идентификација, класификација, процес, странки, исход, извршување, индикатори, белешки). Набљудувачите употребуваат стандардизирана листа за набљудување на рочишта (8 блока А–З) и прашалник за интервју (10 прашања).

Важно: Непостапувањето по ЗСПИЈК барања е само по себе наод за мониторингот и директно укажува на транспарентноста на институцијата.

5.2 Мерење на ефективноста — синтетички пристап

Ефективноста не може да се сведе на еден број. Таа е квалитативна оцена на три нивоа: поединечен предмет, тематска група и системско ниво. На ниво на поединечен предмет се применува Логичката матрица за ефективност:

☐ **Логичка матрица за ефективност — 6 прашања**
П1. Дали постапката завршила со одлука на меритум (не само процедурален основ)?
П2. Дали одлуката е соодветно образложена?
П3. Дали еколошките аргументи биле суштински разгледани?
П4. Дали одлуката ги заштити барем некои права на тужителот?
П5. Дали органот постапил во согласност со одлуката?
П6. Дали состојбата со животната средина е подобрена по завршување на постапката?
≥5 ДА = Ефективна | 3–4 ДА = Делумно ефективна | ≤2 ДА = Неефективна
Синтетичката оценка е аналитичка алатка — секогаш се придружува со наративен коментар.

Студиите на случај (2–3 по периодичен извештај) ја продлабочуваат анализата. Секоја следи стандардна 6-делна структура: контекст → постапка → одлука → исход → поуки → препорака. Сите студии мора да бидат анонимизирани во јавните извештаи.

6. СТРУКТУРА НА ИЗВЕШТАИТЕ И КЛУЧНИ ПРИНЦИПИ

Вид на извештај	Фреквенција	Обем	Намена
Периодичен извештај	На 6 месеци	15–20 стр.	Систематски наоди; за партнери и институции
Годишен извештај	Годишно	30–40 стр.	Комплетна анализа + следење на претходни препораки
Брифови за јавни политики	Тематски	4–6 стр.	Застапување за конкретна реформа; за носители на одлуки
Брза белешка	По потреба	1–2 стр.	Итна реакција на конкретен настан / важна одлука

Стандардна структура на периодичниот извештај (8 делови): Извршно резиме → Вовед и методолошки напомени → Статистички преглед → Наоди по кластери А–Д → Системски прашања → Студии на случај → Препораки → Прилози.

☐ 6 принципи за ефективни препораки
1. КОНКРЕТНОСТ — Именува институција, мерка и рок: „Управниот суд да воспостави посебна евиденција до јуни 2026“
2. МЕРЛИВОСТ — Мора да може да се провери дали е спроведена
3. РЕАЛИСТИЧНОСТ — Остварлива во постоечкиот правен и институционален контекст
4. ЗАСНОВАНОСТ — Директно поврзана со конкретен наод во истиот извештај
5. АДРЕСИРАНОСТ — До точна институција: суд / орган / Судски совет / законодавец
6. ПРИОРИТЕТ — ИТНО (до 6 мес.) / СРЕДНОРОЧНО (до 1 год.) / ДОЛГОРОЧНО (1–3 год.)

☐ Клучни принципи на мониторингот
✓ Непристрасност — набљудувачите не застапуваат ниту една странка во конкретен предмет
✓ Доследност — истите критериуми и индикатори се применуваат за сите предмети
✓ Транспарентност — методологијата, наодите и ограничувањата се јавно достапни
✓ Заштита на податоци — анонимизација согласно ЗЗЛП во сите јавни извештаи
✓ Конструктивност — целта е системска реформа, не критика на поединечни судии

