Заjакнато граѓанско учество за
заштита на животната средина



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

Овој документ е изработен со финансиска поддршка од Agence Française de Développement (AFD) и Expertise France во рамки на проектот „Зајакнато граѓанско учество во заштита на животната средина“. Содржината е единствена одговорност на авторите и во никој случај не може да се смета дека ги одразува ставовите на Agence Française de Développement (AFD) и Expertise France.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА МОНИТОРИНГ

на ефикасноста на управното судство во еколошки предмети во Република Северна Македонија

Автор:
Фросина Антоновска Јоскоска

Документ подготвен во рамки на проектот
„Зајакнато граѓанско учество во заштита на животната средина“,
МЗМП | 2025–2026

Содржина

ГЛАВА 1 – ВОВЕД И КОНТЕКСТ ... 3

1.1 Цел и намена на методологијата ... 3
1.1.1 Разграничување на клучните поими ... 4
1.2 Опфат на мониторингот ... 4
1.2.1 Институционален опфат ... 4
1.2.2 Предметен опфат ... 4
1.2.3 Временски опфат ... 5
1.3 Контекст и значење на мониторингот ... 5
1.3.1 Зошто токму управното судство? ... 5
1.3.2 Актуелниот национален контекст ... 5
1.3.3 Улогата на граѓанскиот сектор ... 6

ГЛАВА 2 – ПРАВНА И СТАНДАРДНА РАМКА ... 7

2.1 Меѓународни стандарди ... 7
2.1.1 Архуска конвенција (1998) ... 7
2.1.2 Европска конвенција за човекови права и праксата на ЕСЧП ... 9
2.1.3 Препораки на Советот на Европа ... 10
2.1.4 CEPEJ — Европска комисија за ефикасност на правдата ... 10
2.1.5 Стандарди на ОДИХР за набљудување на судења ... 11
2.1.6 Принципи за еколошка правда (глобален контекст) ... 11
2.2 Национална правна рамка ... 12
2.2.1 Закон за управните спорови (ЗУС) ... 12
2.2.2 Материјални закони од областа на животна средина ... 12
2.2.3 Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК) ... 13
2.2.4 Судски деловник и интерни акти ... 13
2.2.5. Начелниот став на Врховниот суд од 8.10.2024 година ... 14
2.3 Синтеза: Стандардна матрица за оцена (СМО) ... 15

ГЛАВА 3 – КРИТЕРИУМИ ЗА ИДЕНТИФИКАЦИЈА НА ЕКОЛОШКИ ПРЕДМЕТИ ... 16

3.1. Примарни критериуми ... 17
3.1.1 Примена на примарните критериуми — работен протокол ... 17
3.2 Дополнителни критериуми —филтер за потврда ... 18
3.3 Гранични случаи и процедура за двоен преглед ... 18
3.3.1 Типолошки гранични случаи ... 18
3.3.2 Процедура за двоен преглед ... 19
3.4 Листа на клучни зборови за идентификација ... 19
3.5 Образец за класификација на предмет ... 20

ГЛАВА 4 – ИНДИКАТОРИ ЗА ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ ... 21

ГЛАВА 5 – МЕТОДИ НА СОБИРАЊЕ ПОДАТОЦИ ... 30

5.1 Примарни извори на податоци ... 31
5.1.1 Судски списи и документација ... 31
5.1.2 Непосредно набљудување на рочишта ... 31
5.1.3 Интервјуа со засегнатите страни ... 31
5.2 Секундарни извори на податоци ... 32
5.2.1 Извештаи на судовите ... 32
5.2.2 Меѓународни и мониторинг извештаи ... 32
5.2.3 Онлајн достапни судски одлуки ... 32
5.3 Добиени извори по барања ... 33
5.4 Инструменти за евиденција и управување со податоци ... 33
5.4.1 Централен регистар на предмети (картон на предмет) ... 33
5.4.2 Заштита на личните податоци ... 34
5.4.3 Дигитална база на податоци — структура и управување ... 34

ГЛАВА 6 – Методи за мерење на ефективноста ... 35

6.1. Студии на случај ... 35
6.2. Синтетички пристап за мерење на ефективноста ... 35

Прилог: Извештај за мониторинг ... 36

I. ВОВЕД И КОНТЕКСТ

1.1 Цел и намена на методологијата

Оваа методологија претставува систематска рамка за следење и оценување на ефикасноста и ефективноста на управното судство во Република Северна Македонија, со конкретен фокус на предмети од областа на животната средина. Таа е наменета пред сè за употреба од страна на граѓански организации, истражувачи и набљудувачи на судството, кои во рамките на своето работење вршат систематски мониторинг на судски постапки.

Методологијата не е академски документ, туку оперативна алатка. Нејзината примарна цел е создавање споредлива, веродостојна и систематски прибирана база на податоци за начинот на кој управните судови постапуваат со предметите од областа на заштитата на животната средина (често нарекувани и еколошки предмети), со цел да се идентификуваат структурни слабости, да се поддржи застапувањето за реформи и да се зголеми транспарентноста на судскиот систем.

Документот комбинира квантитативни и квалитативни методи за да обезбеди сеопфатна анализа на управната судска пракса, при што: развива критериуми за идентификација на предмети од областа на животната средина, ги идентификува и анализира релевантните национални и меѓународни стандарди за ефикасно судење, развива индикатори и методи за следење на ефикасноста и ефективноста на постапките и ја дефинира структурата на извештаите за мониторинг.

Основни цели на методологијата:

Стандардизација на начинот на собирање и анализа на податоци за судски предмети од областа на животната средина	Утврдување на степенот на усогласеност со меѓународните стандарди за пристап до правда	Овозможување на редовно и структурирано известување на јавноста и на институциите	Поддршка на информирано залагање за подобрување на судскиот систем во сферата на заштитата на животната средина	Создавање основа за споредба на наодите во определен период (лонгитудинална анализа)



1.1.1 Разграничување на клучните поими

За целите на оваа методологија, се воведува јасна дистинкција меѓу два концепта кои честопати се мешаат во практиката:

Поим	Дефиниција	Примери на индикатори
Ефикасност	Способноста на судскиот систем да постапува навремено, со ефикасно користење на ресурсите и во согласност со процесните правила.	Времетраење на постапката; број на рочишта; примена на итна постапка.
Ефективност	Мерата во која постапките резултираат во реална заштита на правата и спроведување на одлуките.	Видот на одлуката; дали органот ја извршил; дали правото е заштитено.

Важно: Постапката може да биде ефикасна (брза, уредна), но неефективна (одлуката не е извршена или не го заштитила правото). Обратното исто така е можно. Методологијата ги мери и двете димензии, бидејќи само нивното заедничко набљудување дава целосна слика за квалитетот на управното судство.

1.2 Опфат на мониторингот

1.2.1 Институционален опфат

Мониторингот опфаќа две судски инстанци кои во Република Северна Македонија постапуваат со управни спорови:

- **Управен суд на РСМ —** суд од прва инстанца надлежен за одлучување по тужби против конечни управни акти. Тужбата до Управниот суд е редовниот правен лек во управно-судската постапка.
- **Виш управен суд на РСМ —** суд од втора инстанца кој постапува по жалби против одлуките на Управниот суд.

Напомена: Во Република Северна Македонија, судскиот систем е воспоставен со закон и е составен од следниве судови: 27 основни судови (судови од прв степен) кои се занимаваат со граѓански и кривични предмети, четири апелациони судови кои одлучуваат по жалби против одлуките на основните судови, Управен суд кој одлучува во управни спорови, Виш управен суд кој одлучува по жалби против одлуките на Управниот суд и, конечно, Врховен суд кој одлучува првенствено по вонредни правни лекови. Постои и Уставен суд, кој, сепак, не се смета за дел од судскиот систем сам по себе, бидејќи првенствено одлучува за уставноста на законите и за законитоста на подзаконските акти. Предметите пред овие судови не се опфатени со оваа методологија, иако нивните одлуки во одредени случаи може да бидат предмет на споредбена анализа во рамките на студиите на случај.

1.2.2 Предметен опфат

Мониторингот се однесува исклучиво на предмети кои имаат јасна врска со животната средина и со еколошките права. Критериумите за идентификација на такви предмети детално се разработени во глава 3. Во општа смисла, опфатени се:

- управни спорови против акти на државни органи кои имаат импликации односно влијание врз животната средина (дозволи, одобренија, решенија, забрани, лиценци, наредби);
- предмети во кои тужителот тврди дека е повредено негово еколошко или процедурално право поврзано со животната средина;

- предмети во кои граѓанско здружение, локална самоуправа или физичко лице оспорува управен акт со еколошка содржина;
- управни спорови поради молчењето на администрацијата кои се однесуваат на предмети во кои надлежниот орган не постапил во законски утврдениот рок.

1.2.3 Временски опфат

Временскиот период на мониторингот се дефинира во согласност со работниот план. Препорачливо е мониторингот да опфати предмети за минимален период од две (2) судски години (јануари – декември), со цел да се обезбеди доволен примерок за статистичка анализа и да се избегне влијанието на сезонски варијации во работата на судовите.

За секој предмет кој влегува во опфатот, се врши следење на целиот процесен тек, односно од поднесување на тужбата до правосилно завршување на постапката, без оглед на тоа дали одредени фази се надвор од временскиот опфат на проектот.



1.3 Контекст и значење на мониторингот

1.3.1 Зошто токму управното судство?

Управниот суд е клучна институција во системот на владеење на правото за заштита на животната средина. Тој е последната инстанца за граѓаните, организациите и општините кои сакаат да го оспорат управното одлучување во еколошки прашања, односно кога надлежниот орган издал незаконска дозвола, пропуштил да постапи, или донел решение спротивно на законот или на јавниот интерес.

Пристапот до Управниот суд е суштинска компонента на правото на пристап до правда во еколошки прашања, гарантирано со Архуската конвенција (чл. 9) и заштитено со Европската конвенција за човекови права (чл. 6). Слабостите на управното судство од аспект на бавните постапки, формалистичките одлуки или неизвршувањето, директно го попречуваат остварувањето на овие права. Во таа насока, важен пресврт во националната јуриспруденција е начелниот став[1] на Врховниот суд за судска заштита на правото на здрава животна средина и надлежноста на Управниот суд во таквите предмети.

Соодветниот мониторинг може да придонесе кон зајакнување на владеењето на правото во државата од аспект на заштитата на животната средина, резултирајќи со конкретни препораки за подобрување на постапките пред Управниот суд.

1.3.2 Актуелниот национален контекст

Неколку клучни фактори го прават мониторингот на еколошкото управно судство особено актуелен во тековниот момент:

[1] Врховен суд на Република Северна Македонија. Начелен став од 8.10.2024 г.

- **Пристапување кон ЕУ.** Поглавје 27 (Животна средина и климатски промени) е едно од поглавјата на Кластер 4: Зелена агенда и одржлива поврзаност во рамките на преговорите со Европската Унија. Ефективната имплементација на ова поглавје не зависи само од транспозиција на законите, туку и од нејзината доследна примена во пракса за што Европската комисија редовно укажува на неопходноста од ефикасна судска контрола. Во овој контекст, Мониторингот спроведен од граѓанскиот сектор е особено значаен затоа што обезбедува независна верификација на напредокот и придонесува кон зајакнување на владеењето на правото што е клучен услов за процесот на европска интеграција.

- **Транспарентност.** Годишните извештаи за работата на Управниот суд не содржат дезагрегирани податоци за предметите според предметна материја, што значи дека еколошките спорови не се посебно евидентирани. Оваа состојба создава „аналитичка слепа точка“ која го попречува објективното надворешно набљудување и јавното следење на состојбите.

- **Зголемен обем.** Интензивирањето на економските активности, енергетскиот развој и сè поголемиот притисок од климатските промени доведуваат до зголемен број конфликти поврзани со еколошките права и интереси, што доведува и до пораст на бројот на управни спорови во оваа област.

- **(Не) Извршување.** Постоечките механизми за следење на тоа дали управните органи ги извршуваат одлуките на Управниот суд се недоволно развиени, а граѓанскиот сектор нема систематски пристап до информациите за тоа дали и како институциите постапуваат по пресудите на Управниот суд во еколошките предмети.

1.3.3 Улогата на граѓанскиот сектор

Граѓанските организации имаат легитимна и незаменлива улога во набљудувањето на работата на судовите. Оваа улога е признаена во меѓународните стандарди (вклучувајќи ги Препораките на Советот на Европа за управно судство[2] и насоките на Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (ОДИХР) за набљудување на судења[3].

Мониторингот кој е воспоставен со оваа методологија се темели на принципот на конструктивно набљудување: неговата цел не е критика на конкретни судии или предмети, туку системска анализа на трендовите, застапување за структурни подобрувања и поддршка на дијалогот меѓу судството и граѓанското општество.

Клучни принципи на мониторингот

- **Непристрасност** — набљудувачите не застапуваат ниту една страна во конкретните предмети
- **Доследност** — истите критериуми и индикатори се применуваат за сите предмети
- **Транспарентност** — методологијата, наодите и ограничувањата се јавно достапни
- **Заштита на личните податоци** — анонимизација на странките во сите јавни извештаи согласно прописите за заштита на лични податоци
- **Дијалог** — Наодите може да се споделуваат со надлежните институции пред финалното објавување, согласно проценката на условите и околностите во дадениот момент, со цел да се овозможи проверка на фактите и да се слушне нивната перспектива, при што се задржува целосна независност и интегритет на финалните заклучоци на мониторинг тимот.

2 Rec(2004)20 - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies), Council of Europe.

3 https://odihr.osce.org/odihr/94216.

II. ПРАВНА И СТАНДАРДНА РАМКА

Методологијата за мониторинг не може да функционира без јасна референтна рамка: сет на стандарди и норми наспроти кои се мери реалноста. Во оваа глава се идентификувани и образложени меѓународните и националните инструменти кои ги дефинираат стандардите за ефикасно и ефективно управно судство во еколошки предмети. Секој инструмент не е само теоретска референца, туку е операционализиран преку конкретни индикатори разработени во глава 4.

2.1 Меѓународни стандарди

2.1.1 Архуска конвенција (1998)

Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда во еколошки прашања (Архус, 1998) е централниот меѓународен инструмент за правата на граѓаните во областа на заштитата на животната средина, особено од процедурален аспект. Република Северна Македонија ја ратификуваше Архуската конвенција[4] и е обврзана да ги применува нејзините одредби во целост, вклучително и преку судскиот систем.

Архуската конвенција е изградена врз три столба: (1) пристап до информации за животната средина; (2) учество на јавноста во донесувањето одлуки; и (3) пристап до правда. Мониторингот опфатен со оваа методологија го таргетира пред сè третиот столб кој се однесува на пристапот до правда, иако елементи на другите два столба исто така се релевантни, особено при мерењето на процедуралните права во судењето.

Член 9 ставови (1), (2) и (3) — Пристап до правда: тројна структура

Членот 9 на Архуската конвенција го уредува пристапот до правда преку три посебни, но меѓусебно поврзани механизми:

Член 9	Содржина	Критериум за мониторинг
Чл. 9, ст. 1	Право на пристап до информации: лицето чие барање за информации е одбиено може да бара судска или вонсудска контрола на таа одлука.	Дали тужителот претходно барал информации? Дали тоа барање е поврзано со предметот? Дали барањето му било одбиено?
Чл. 9, ст. 2	Право на оспорување одлуки за специфични активности (Оцена на влијанието врз животната средина (ОВЖС), интегрирано спречување и контрола на загадувањето ИСКЗ): членовите на засегнатата јавност имаат право на судска контрола на материјалната и процедуралната законитост.	Дали тужбата се однесува на ОВЖС или на ИСКЗ-постапка? Дали тужителот бил дел од засегнатата јавност?
Чл. 9, ст. 3	Право на оспорување дејства и пропусти на приватни лица и јавни органи кои се во спротивност со националното право за заштита на животна средина.	Дали тужбата се темели на повреда на еколошки закон? Широко право на тужба — actio popularis?

[4] Законот за ратификација на Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашања поврзани со животната средина (познат како Архуска конвенција) во Република Северна Македонија е усвоен од Собранието на 1 јули 1999 година. Законот е објавен во „Службен весник на РМ" бр. 40/99 од 6 јули 1999 година, со што стапи во сила осум дена подоцна. Конвенцијата е достапна на https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text.

Член 9 став (4) Стандардот за „не премногу скапи“ постапки

Членот 9, став 4 воспоставува четири кумулативни стандарди кои секоја постапка за пристап до правда мора да ги исполнува: (1) фер/правична, (2) праведна, (3) навремена и (4) финансиски достапна („не премногу скапа“).

Стандардот за „финансиски достапни“ постапки според Комитетот за усогласеност (ACCC) подразбира:

- Пристапност: Вкупните трошоци (судски такси + правно застапување + вештачење) не смеат да бидат пречка за пристапот до правдата и да ја обесхрабрат јавноста во остварување на еколошките права,
- Државата е должна да обезбеди механизми за намалување на трошоците (правна помош, ослободување од такси),
- Заштита од притисоци: SLAPP-тужбите (стратешко тужење против граѓанско учество) се директно спротивни на духот на Архуската конвенција,
- Судска пракса: Комитетот во посебни предмети (ACCC/C/2011/61 (Велика Британија) и ACCC/C/2008/33 (Велика Британија)) утврди високи судски трошоци кои го попречуваат пристапот до правдата и претставуваа директно прекршување на членот 9 став (4).

За потребите на мониторингот, набљудувачите ги документираат: висината на судските такси, трошоците за застапување, дали е поднесено барање за ослободување од такса, и дали тужителот се откажал од тужба поради финансиски причини. Овие податоци се обработуваат во индикатори Б2 и Б3 (глава 4).

Член 9 став (5) - Стандардот за ефективни правни лекови

Конвенцијата го задолжува секој потписник да обезбеди ефективни правни лекови, вклучително и привремени мерки, и да информира за пристапот до нив. Ова ги поставува следниве мерливи обврски:

- привремената мерка за запирање на извршувањето на оспорениот акт мора да биде достапна и применлива во практиката;
- постапките мора да завршат со обврзувачка одлука (не само препорака);
- одлуките на судот мора да бидат извршливи и придружени со механизми за следење на извршувањето;
- јавноста треба да биде информирана за достапните правни лекови (чл. 9, ст. 5).



2.1.2 Европска конвенција за човекови права и праксата на ЕСЧП

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) развил обемна судска пракса релевантна за мониторингот на управното судство во еколошки предмети. За разлика од Архуската конвенција, Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) нема посебна одредба за животна средина, па наместо тоа, еколошките права се заштитуваат преку толкување на постоечките одредби.

Одредба[5]	Право	Релевантност за еколошки предмети	Клучни предмети на ЕСЧП
Член 6, ст. 1	Право на правично судење во разумен рок	Мерење на времетраењето; образложеност на одлуките; пристап до суд	Zehentner v. Austria; Ringeisen v. Austria
Член 8	Право на почитување на приватниот и семејниот живот и дом	Прекумерното загадување може да го повреди ова право; обврска на државата е да обезбеди ефективна заштита (бучава, отпад, гасови)	Lopez Ostra v. Spain; Fadeyeva v. Russia; Taskin v. Turkey
Член 13	Право на ефективен правен лек	Дали домашниот суд навистина нуди ефективен правен лек или одлуките остануваат неизвршени	Guerra v. Italy; Oneryildiz v. Turkey
Член 1, Протокол 1	Заштита на сопственоста	Кога еколошка штета или регулаторна мерка го погодува имотот на странките (ја намалуваат вредноста или користењето на имотот)	Pine Valley v. Ireland; Depalle v. France

Разумен рок — четирикритериумскиот тест на ЕСЧП

ЕСЧП при оценката на „разумниот рок“ по чл. 6 применува четири кумулативни критериуми кои набљудувачите треба да ги документираат за секој предмет:

Критериум	Опис	Примена во мониторингот
1. Сложеност на предметот	Број на странки, фактичка и правна сложеност, потреба за вештачење	Документирана во картонот на предмет — служи за контекстуализација на времетраењето
2. Постапување на тужителот	Дали тужителот го забавил текот на постапката со нецелисходни барања	Анализирано при оценување на дали одложувањата се на страна на судот или на странката
3. Постапување на органите	Ефикасноста на судот и управниот орган; должина на паузи меѓу рочишта	Основен индикатор А2 — причини за одложувања
4. Влог за барателот	Важноста на предметот за тужителот (здравје, имот, живот)	Квалитативно документирано во описот на предметот

ЕСЧП во повеќе предмети против земји од регионот утврдил кршење на разумниот рок во управни спорови[6]. Постапки подолги од три (3) години во прва инстанца, без сложена фактичка заднина, претставуваат сериозен индикатор за проблем кој заслужува посебно внимание во извештаите за мониторинг.

[5] ЕСЧП има развиено и друга релевантна пракса поврзана со правото на (здрава) животна средина (како на пример врз основа на членот 2), но во прегледот се издвоени повредите релевантни за мониторингот на управното судство.

[6] Како на пример: *Nemet v. Serbia* (no. 22543/05, 8 December 2009), *Jeličić v. Bosnia and Herzegovina* (no. 41183/02, ECHR 2006-XII), *Siništaj v. Montenegro* (no. 31529/15, 23 September 2021), *Kostovska v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (no. 44353/02, 15 June 2006), *Bara and Kola v. Albania* (nos. 43391/18 and 17766/19, 12 October 2021).

Еколошки предмети во практиката на ЕСЧП — клучни принципи

Со децении на судска практика, ЕСЧП развил неколку принципи директно применливи при анализата на еколошките управни предмети:

- **Позитивна обврска.** Државата има позитивна обврска — не само да се воздржи од мешање, туку и активно да ги заштити правата (чл. 8) кога тоа произлегува од еколошките ризици создадени од приватни субјекти. Ако управниот суд не ја санкционирал незаконска дозвола, државата може да одговара пред ЕСЧП.

- **Доказен стандард.** Пресудите со кои ЕСЧП утврдил кршење на чл. 8 поради еколошка штета (бучава, загадување, хемиски ризик) имаат директна импликација за доказниот стандард во управниот суд. Тужителот не мора да докажува индивидуална штета, доволно е да ги поткрепи тврдењата со достапни научни докази, односно да докаже дека еколошкиот ризик го надминува прагот на толеранција.

- **Извршување.** ЕСЧП во предметот *Oneryildiz v. Turkey* (2004) утврдил дека непостапувањето на државата по судска одлука во еколошки предмет претставува кршење на ЕКЧП. Ова го прави следењето на извршувањето на одлуките (индикатори Г3 и Д1) посебно значајно.

2.1.3 Препораки на Советот на Европа

Советот на Европа има донесено неколку инструменти кои ги дефинираат стандардите за независно и ефикасно управно судство. Иако немаат обврзувачка правна сила, тие се широко прифатени референтни точки во регионот и се користат и од Европската комисија при оценката на судските реформи. Меѓу нив порелевантни за утврдување на клучните стандарди за мониторинг се:

- CM/Rec(2004)20 – Препораката се однесува на судската контрола на управните акти

- CM/Rec(2010)12 – Препораката се однесува на независноста, ефикасноста и одговорностите на судиите

- CCJE-мислење бр. 6 (2004) на Советодавниот совет на европски судии (CCEC) за правично судење во разумен рок и улогата на судијата во процесите земајќи ги предвид алтернативните средства за решавање на споровите

- CCJE-мислење бр. 7 (2005) на Советодавниот совет на европски судии (CCEC) за правда и општество.

2.1.4 CEPEJ — Европска комисија за ефикасност на правдата

CEPEJ, работно тело на Советот на Европа за следење на ефикасноста на правосудните системи, развил систем на квантитативни индикатори (SATURN систем) кои оваа методологија ги адаптира за потребите на секторскиот мониторинг:

- Просечно време за решавање на предметот (Disposition Time - DT): Овој индикатор го мери просечното времетраење на постапките. Во мониторингот, DT се пресметува поединечно за секој предмет и на ниво на целиот примерок, при што се врши директна споредба со законски утврдените рокови за постапување согласно Законот за управните спорови (ЗУС).

- Стапка на решавање (Clearance Rate - CR): Овој параметар го дефинира односот меѓу примените и решените предмети. Податоците се извлекуваат од официјалните годишни извештаи на Управниот суд, со цел да се утврди дали Судот успева да го одржи чекорот со приливот на нови еколошки предмети.

- Оптовареност на судот (Pending Cases - PC): Вкупниот број на нерешени предмети служи како

контекстуален индикатор. Тој е од суштинско значење за објективна интерпретација на времетраењето на постапките, бидејќи ја отсликува реалната административна оптовареност на судиите.

- Старост на предметите (Age of Pending Cases): Овој индикатор овозможува дистрибуција на нерешените предмети според нивната старост. Фокусот е ставен на идентификација на „хронично" застојани предмети, односно предмети во кои не е донесена одлука подолго од две години, што укажува на критични доцнења во еколошката правда.

Важна напомена: CEPEJ-индикаторите се примарно наменети за мерење на целокупните судски системи, не за специфични предметни материи. Оваа методологија врши нивна секторска адаптација, со свесност дека еколошките предмети може да имаат специфична сложеност (пример: потреба за судски вештак за еколошки прашања) која влијае на просечното времетраење.

2.1.5 Стандарди на ОДИХР за набљудување на судења

Канцеларијата за демократски институции и човекови права (ОДИХР) на ОБСЕ ги има развиено методолошките основи за систематско набљудување на судења. Овие принципи претставуваат методолошки темел на кој оваа методологија директно се потпира:

- Структурирано и систематско набљудување (не ad hoc) засновано на стандардизирани обрасци — набљудувачот однапред знае кои елементи ги документира;
- Разликување помеѓу набљудување на поединечен предмет (case monitoring) и набљудување на системски трендови (systemic monitoring) — оваа методологија ги комбинира и двата пристапа;
- Начело на ненаметливо набљудување — набљудувачот не влијае на текот на постапката, не комуницира со судиите за предметот, не ги советува странките;
- Принцип на непристрасност и неутралност — набљудувачот не застапува ниту една страна и нема претходно изграден став за исходот на предметот;
- Документирање на отстапувањата — кога нешто не може да се набљудува (рочиштето е нејавно, списите се недостапни), тоа само по себе е документиран наод.

2.1.6 Принципи за еколошка правда (глобален контекст)

Покрај европската правна рамка, постојат и глобални инструменти и принципи кои го збогатуваат правото на ефикасна и ефективна судска заштита:

- **Декларација од Рио, Принцип 10.** Принципот 10 на Декларацијата од Рио (1992) — прв меѓународен документ кој го поврзува пристапот до информации, учеството на јавноста и пристапот до правдата во еколошки прашања. Архуската конвенција е практична операционализација на Принципот 10 за Европскиот Регион;
- **Агенда 2030 / ЦОР.** Целите за одржлив развој (ЦОР), конкретно ЦОР 16 (Мир, правда и силни институции) и ЦОР 17 (Партнерства за целите) — воспоставуваат рамка за оценување на правосудните институции во контекст на владеењето на правото и партнерствата за одржлив развој;
- **ОН — заштита на екоактивистите.** Принципи за заштита на активистите за животната средина — специјалниот известувач на ОН за правата на животната средина разви принципи за заштита на еколошките активисти во судски постапки, особено важни при мониторинг на пристапот до правда.

2.2 Национална правна рамка

Националната правна рамка ги дефинира конкретните материјални и процесни норми кои Управниот суд е должен да ги применува. Мониторингот ги следи усогласеноста и отстапувањата од оваа рамка, а потоа ги споредува наодите со меѓународните стандарди за да идентификува структурни јазови/недостатоци.

2.2.1 Закон за управните спорови (ЗУС)

ЗУС е основниот процесен закон кој ја уредува постапката пред Управниот суд. Во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи.

Клучните одредби релевантни за мониторингот се:

Одредба	Содржина	Индикатор
Чл. 19–28	Услови за поднесување тужба: активна легитимација, рокови, надлежност	Б1 — Подносител; Б2 — Трошоци (Глава 4, Кластер Б)
Чл. 21	Право на поднесување тужба од страна на организации и здруженија (actio popularis во еколошки прашања)	Б1 — тип на тужител (Глава 4, Кластер Б)
Чл. 29	Времена мерка — барање за одложување или запирање на извршувањето на оспориот акт до одлука на судот	А3 — Примена на итна постапка (Глава 4, Кластер А)
Чл. 11	Начело на ефикасност за судење во разумен рок	А1 — Времетраење; споредба со законски рок (Глава 4, Кластер А)
Чл. 58–67	Видови на судски одлуки: одбивање, усвојување, поништување/укинување, враќање на повторна постапка, решение	Г1 — Вид на одлука (Глава 4, Кластер Г)
Чл. 69–81	Постапка пред Вишиот управен суд по жалба	А1 (фаза 2); Г4 — Жалба (Глава 4, Кластер Г)

Посебно внимание заслужува членот 29 кој се однесува на времената мерка. Тоа е инструмент кој може да спречи ненадоместлива еколошка штета во текот на постапката. Истражувањата покажуваат дека во практиката овој инструмент е ретко применуван, а набљудувачите треба да документираат дали е барана мерката и дали е одобрена.

2.2.2 Материјални закони од областа на животна средина

Управните спорови во еколошките предмети се водат против акти донесени врз основа на широк сет на материјални прописи и тоа: Законот за животната средина, Законот за водите, Законот за заштита на природата, Законот за управување со отпадот и законите со кои се уредува управувањето со посебните текови на отпад, Законот за квалитет на амбиентниот воздух, Закон за заштита од бучава во животната средина, Законот за просторно планирање, Законот за минерални суровини[7] и др. За потребите на мониторингот, предметите се класифицираат според видот на спорот:

- спорови поведени против издадени еколошки дозволи, одобренија, решенија и согласности: Ова се најчестите предмети каде се оспоруваат издадени дозволи (интегрирани еколошки дозволи, дозволи за управување со отпадот, концесии за вода, минерални суровини или природни ресурси). Тука се вклучени и споровите кои произлегуваат од постапките за оцена на влијанието врз животната средина (ОВЖС) и стратегиската оцена (СОЖС);

[7] Издвоени се прописите, односно конкретните закони, кои се на сила во моментот на подготовката на методологијата. Но, оваа листа не е исцрпна и дефинитивна, бидејќи прописите од наведените области може да се менуваат, односно да бидат донесени и нови релевантни закони кои дополнително ја регулираат областа, особено од аспект на климата и енергетиката (како што се Законот за климатска акција или Законот за обновливи извори на енергија кои се во подготовка). Затоа се утврдени соодветни критериуми кои се референтна точка за примена на методологијата.

- спорови поведени против одлуки донесени во областа на просторното планирање, урбанизмот и животната средина: предмети во кои се оспоруваат урбанистички планови или поединечни акти за градба, кога граѓаните или здруженијата сметаат дека се игнорирани еколошките стандарди за заштитата на животната средина и природата или стандардите за квалитет на живот (бучава, загадување);

- спорови поведени против одлуки донесени во врска со пристап до еколошки информации: предмети поведени поради „молчење на администрацијата“ или одбивање на барања за пристап до информации од јавен карактер кои се однесуваат на состојбата со животната средина;

- спорови поведени против решенија издадени во инспекциска постапка: предмети во кои се оспоруваат решенијата на надлежните инспектори (или нивното непостапување) при утврдување на прекршувања;

- спорови за заштита на правен интерес (чл. 3, ст. 6 од ЗУС): предмети во кои се бара судска заштита на еколошки права и интереси во ситуации кога не постои друг правен лек, а кои се од суштинско значење за остварување на правото на здрава животна средина.

2.2.3 Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (ЗСПИЈК)

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е суштински инструмент за работата на набљудувачите. Без пристап до информациите, мониторингот е невозможен. Методологијата предвидува систематска употреба на ЗСПИЈК-барања во следниве ситуации:

- кога судските одлуки не се објавени на официјалната страница на Управниот суд;

- кога набљудувачот бара пристап до статистички податоци за предмети по материја за период кој е предмет на анализа;

- кога се бара пристап до записниците од рочишта за предмети кои не биле непосредно набљудувани;

- кога се бара информација за извршувањето на одлуки (од управниот орган кој е задолжен за постапување по враќање).

Непостапувањето по ЗСПИЈК-барањата само по себе е наод за мониторингот бидејќи укажува на транспарентноста на судовите.

2.2.4 Судски деловник и интерни акти

Деловникот за работа на Управниот суд и интерните акти за управување со предмети исто така се дел од правната рамка. Тие ги дефинираат:

- критериумите за приоритизација на предмети (кои предмети се решаваат прво);

- правилата за определување на рочишта и паузите меѓу нив;

- механизмите за внатрешна контрола на навременоста;

- стандардите за комуникација со странките и достава на акти;

- правилата за публикување на одлуките (судска пракса).

Набљудувачите ги прибавуваат и анализираат овие документи, особено во случаи кога постапката покажува значајни отстапувања од очекуваното времетраење.

2.2.5 Начелниот став на Врховниот суд од 8.10.2024 година

Важен пресврт во националната јуриспруденција е начелниот став[8] на Општата седница на Врховниот суд од 8.10.2024 г. за судската заштита на правото на здрава животна средина. Начелниот став содржи четири клучни елементи:

(1) граѓаните во управна постапка можат да бараат од надлежните органи да донесат основни плански документи за квалитетот на воздухот (член 23 од Законот за квалитет на амбиенталниот воздух), иако тоа не е изречно утврдено во законот;

(2) правото на здрава животна средина може да биде загрозено од овластено лице или од службено лице при вршење на јавни овластувања, вклучувајќи и ненавремено или несоодветно постапување;

(3) заштитата се остварува преку одредбите од Законот за управни спорови против незаконски акти, дејства или непреземени дејства кога специфична судска заштита не е предвидена со други прописи (пр. член 3 став 6 ЗУС);

(4) дејството на службено лице вклучува и сторување и несторување при извршување на законските обврски, при што пропуштањето на дејство е признато како можен извор на повреда на правото на здрава животна средина.



8 Врховен суд на Република Северна Македонија. Начелен став од 8.10.2024 г.

2.3 Синтеза: Стандардна матрица за оцена (СМО)

Со цел оперативна примена на наведените стандарди, оваа методологија воспоставува Стандардна матрица за оцена (СМО) како референтна рамка која набљудувачите ја применуваат при анализата на секој поединечен предмет и при подготовката на периодичните извештаи.

СМО не е механичка скала туку алатка за длабинска анализа и нејзината примена подразбира природата на секој случај да се земе предвид поединечно. „Контекстуализација“ на секој наод значи дека истите показатели треба да се толкуваат различно во зависност од сложеноста на предметот. На пример, исто времетраење може да биде прифатливо за сложен предмет (оправдано долго траење) со обемни вештачења или анализа на технички податоци, а неприфатливо за едноставни предмети (неоправдано долго траење) доколку се работи за тужба поднесена против формален одбивачки акт.

Матрицата ни помага да го идентификуваме отстапувањето, но набљудувачот е оној кој одлучува дали тоа отстапување е резултат на објективна сложеност на случајот или на административна бавност.

Димензија	Меѓународен стандард	Прагови на оцена	Индикатор
Пристап до суд	Чл. 9 Архус; Чл. 6 ЕКЧП	Дали тужбата е прифатена? Дали трошоците биле пречка?	Б1, Б2, Б3
Навременост	Чл. 6 ЕКЧП; CEPEJ DT	До 1 год.: прифатливо; 1–2 год.: проблематично; над 2 год.: кршење на стандардот	А1, А2
Привремена мерка	Чл. 9(5) Архус; Чл. 6 ЕКЧП	Дали е барана? Дали е одобрена? Во кој рок е одлучено?	А3
Образложеност	CM/Rec(2004)20; CCJE 6	Дали одлуката содржи образложение? Дали се цитирани факти и право?	Г1, Г2
Извршување	Чл. 13 ЕКЧП; Чл. 9(4) Архус	Дали органот постапил? Во кој рок? Дали повторно е тужен?	Г3, Д1, Д2
Трошоци	Чл. 9(4) Архус — не прескапи	Висина на трошоци; дали биле пречка; дали е барано ослободување	Б2, Б3
Родова перспектива	CEDAW; ЦОР 5 и 16	Пол на тужителот; родов состав на советот; родово чувствителен предмет	В1, В2, В3
Системски ефект	CM/Rec(2012)11	Дали предметот укажува на структурен проблем (повторувани тужби, исти органи)	Д2, Д3

Буквено-бројните ознаки во последната колона (А1, Б2 итн.) упатуваат на индикаторите детално разработени во глава 4 на оваа методологија. СМО служи и како алатка за самоконтрола и при секоја анализа треба да биде јасно која норма е „тестирана“ со конкретниот индикатор.

III. КРИТЕРИУМИ ЗА ИДЕНТИФИКАЦИЈА НА ЕКОЛОШКИ ПРЕДМЕТИ

Пред да може да се мери ефикасноста на управното судство во еколошки предмети, мора да биде јасно кои предмети воопшто спаѓаат во таа категорија. Ова е почетна, но суштински важна аналитичка задача: погрешната класификација доведува до нарушен примерок, а со тоа и до неточни заклучоци.

Оваа глава воспоставува тристепен систем за идентификација. Прво се применуваат основните критериуми (задолжителни) – проверка дали предметот ги исполнува критериумите од основното правило за идентификација, потоа дополнителните критериуми (за потврда на граничните случаи) со што се врши анализа на предметите кои не се директно еколошки, но имаат еколошко влијание, и конечно процедурата за двоен преглед за предмети кај кои класификацијата е неизвесна.

Основно правило за идентификација

Предметот се класифицира како еколошки ако предметот на спорот односно суштината на тужбата е директно поврзана со барем еден од трите услови дадени во табелата.

Основно правило за идентификација
Предметот се класифицира како еколошки ако ПРЕДМЕТОТ НА СПОРОТ, а не само контекстот, е директно поврзан со:
(а) заштитата или управувањето со медиумите (вода, воздух, почва) и областите на животната средина (биодиверзитет, отпад, бучава, клима и др.) ИЛИ
(б) остварувањето на процедурални права во постапки кои имаат еколошки влијанија (ОВЖС/елаборати, интегрирани еколошки дозволи, пристап до информации, учество на јавноста во донесување на одлуки за ЖС, ИЛИ
(в) заштитата на здравјето на луѓето или квалитетот на живеење кога причината е еколошка.
Доволно е предметот да исполнува само ЕДЕН од трите услови за класификација и да биде вклучен во мониторингот.



3.1. Примарни критериуми

Набљудувачот применува осум основни критериуми. Ако предметот задоволува барем еден, тој влегува во опфатот на мониторингот.

#	Критериум	Опис	Примери на предмети
K1	Дозволи и одобренија со еколошки влијанија	Тужба против управен акт со кој се издава, менува или одзема дозвола/ согласност/одобрение со директно влијание врз животната средина.	Интегрирани еколошки дозволи; решенија за ОВЖС/елабрати; Одобренија за активности во заштитено подрачје.
K2	Управување со природни ресурси	Тужба против акти поврзани со користење, концесионирање или управување со природни ресурси.	Концесија за вода; Дозвола за шумска сеча; Рударска концесија; Одлука за пасење во заштитено подрачје.
K3	Заштита на природата и биодиверзитетот	Тужба против акти кои го засегаат статусот на заштитени подрачја, заштитени видови или природни вредности.	Поништување статус на заштитено подрачје; Дозвола за активност во НП; Промена на граница на заштитено подрачје или зонирање.
K4	Загадување на воздух, вода, почва и бучава	Тужба против акти поврзани со емисии, испуштање на загадувачи или непреземање мерки за заштита.	Оспорување на дозвола за испуштање во водотек; Мерки за затворање на загадувач; Управување со депонија.
K5	Управување со отпад	Тужба против акти за собирање, транспорт, третман, складирање или депонирање на отпад.	Дозвола за депонија; Управување со опасен медицински отпад; Затворање на нелегална депонија итн.
K6	Просторно планирање со еколошка димензија	Тужба против урбанистички или просторни планови кои ги менуваат еколошките карактеристики на подрачје.	Урбанистички план кој менува зелена зона во градежна; Пренамена на шумско земјиште; Детален план за рудник.
K7	Процедурални еколошки права	Тужба заради повреда на правото на учество во постапката, правото на информирање или правото на пристап до еколошки информации.	Неспроведување на јавен увид или расправа; Одбивање на барање за еколошки информации; Исклучување на НВО од ОВЖС-постапка.
K8	Здравствена заштита поврзана со еколошки причини	Тужба во која тужителот тврди дека управниот акт директно ги загрозува здравјето или животот поради еколошки причини.	Дозвола за постројка покрај населба; Инспекциска неактивност при пријавено загадување; Управување со хемиски складишта и сл.

3.1.1 Примена на примарните критериуми — работен протокол

При преглед на секој предмет, набљудувачот го следи овој редослед:

Примена: Ја чита тужбата и ја идентификува примарната правна основа (кој закон е наведен).

Проверува дали оспореният управен акт спаѓа во некоја од категориите K1–K8.

Ако одговорот е **ДА** за барем еден критериум — предметот влегува во опфатот.

- **Преклопување:** Доколку предметот припаѓа на повеќе групи, набљудувачот ја означува примарната група, а во забелешка може да ги наведе и останатите,

Ако одговорот е **НЕ** — предметот не влегува, но набљудувачот го документира; зошто?; заради транспарентност.

- **Флексибилност:** Ако постои сомнеж — се применува процедурата за двоен преглед (точка 3.3).

3.2 Дополнителни критериуми — филтер за потврда

Дополнителните критериуми не се самостојни — тие се применуваат откако предметот е идентификуван преку примарните критериуми од точка 3.1. Нивната цел е да обезбедат дополнителна анализа и да помогнат при класификацијата на гранични случаи.

Дополнителен критериум	Функција	Примена
Д-К1: Институција	Кој орган е тужен? Дали органот е примарно надлежен за животна средина?	МЖСПП, општини, национални паркови — силен сигнал за еколошки предмет. Министерство за финансии — потребна дополнителна анализа.
Д-К2: Правен основ	Дали во тужбата е наведен барем еден закон со кој се регулираат прашања од областа на животната средина?	Директна референца на ЗЖС, ЗВ, ЗП, ЗУО итн. = сигурен еколошки предмет. Само ЗУС без еколошки закон = дополнителна проверка.
Д-К3: Опис на спорот	Дали описот во судскиот регистар содржи клучни еколошки зборови?	Листата на клучни зборови е дадена во точка 3.4. Употреба на 2+ клучни зборови = висока веројатност за еколошки предмет.
Д-К4: Тип на тужител	Дали тужителот е еколошка НВО или засегнат граѓанин поради еколошки причини?	Еколошка НВО = голема веројатност. Економски оператор = можно, но се проверува дали е тужител или тужен.
Д-К5: Присуство на ОВЖС/ИСКЗ	Дали постапката е директно или индиректно поврзана со ОВЖС или со ИСКЗ- постапка?	Ако да — директна класификација по К1 или К7. Ако не — продолжува анализата.

3.3 Гранични случаи и процедура за двоен преглед

3.3.1 Типолошки гранични случаи

Следниве типови предмети се гранични и бараат внимателна анализа:

Тип на граничен случај	Опис	Упатство за класификација
Работни спорови во еколошки сектор	Службеник во МЖСПП или во ДИЖС тужи против управен акт за раскин на работниот однос.	НЕ се класифицира — предметот е работен спор, не еколошки, иако засегнатиот орган е еколошки.
Имотни спорови со еколошка заднина	Сопственик тужи против одземање имот во заштитено подрачје, но тужбата е само за надомест.	Граничен — се класифицира САМО ако тужбата ја оспорува самата заштита или нејзините услови, не само надоместокот.
Урбанистички предмети без еколошки опсег	Тужба против УП за промена на намена на земјиштето, без еколошко влијание во тужбата.	НЕ се класифицира — само ако во тужбата е наведено еколошко влијание или нарушување на екостандарди.
Јавно здравје без еколошки причини	Тужба против одлука за карантин или санитарна мерка без врска со загадување.	НЕ се класифицира — еколошкиот критериум бара причинско-последична врска меѓу еколошките услови и засегот.
Инфраструктурни проекти	Тужба против одобрение за пат или мост без ОВЖС- постапка.	СЕ КЛАСИФИЦИРА — отсуството на ОВЖС кога тоа е задолжително е само по себе еколошко прашање (К7).
Земјоделски предмети	Тужба против субвенции за земјоделски производители или одлука за пестициди.	Граничен — се класифицира ако тужбата ги адресира еколошките ефекти (загадување на водите, ГМО, хемикалии).

3.3.2 Процедура за двоен преглед

Кога набљудувачот не е сигурен во класификацијата, се применува следнава процедура:

Чекори на двојниот преглед
1. **Документирање:** Набљудувачот го означува предметот како „Граничен“ и ја документира причината за сомнежот и кратко ја опишува дилемата кој критериум не е јасен и зошто.
2. **Рецензија:** Предметот се доставува до втор набљудувач кој независно ги применува критериумите К1–К8.
3. **Согласување:** Ако двајцата набљудувачи се согласат — одлуката е конечна.
4. **Усогласување:** При несогласување, предметот се упатува на разгледување на координативен поширок состанок.
5. **Евиденција:** Конечната одлука за класификација се документира со образложение во системот за евиденција. Сите исклучени предмети се евидентираат во посебна листа со кратка забелешка за причината на исклучување.
6. **База на прецеденти:** Примерите на гранични случаи се чуваат и ажурираат за идна употреба (база на прецеденти).

3.4 Листа на клучни зборови за идентификација

Листата подолу се употребува при пребарување на судскиот регистар и при прегледот на тужбите. Присуството на еден или на повеќе термини е индикатор (не автоматски доказ) за еколошки предмет. Листата се ажурира по потреба.

Категорија	Клучни зборови
Правни инструменти	интегрирани еколошки дозволи, ИСКЗ, ОВЖС, еколошка дозвола, А-дозвола, Б-дозвола, концесија за вода, еколошка согласност, одобрение за градба во заштитено подрачје, интегрирана дозвола
Природни ресурси	вода, водотек, водно тело, подземни води, шума, шумско земјиште, минерална суровина, природен резерват, национален парк, заштитено подрачје, заштитен предел, споменик на природата, биодиверзитет
Загадување	загадување, емисија, испуштање, депонија, отпад, опасен отпад, бучава, прашина, хемикалија, радиоактивен, нитрати, фосфати
Институции	МЖСПП, Државен инспекторат за животна средина, Управа за животна средина, МЗШВ, национален парк, УХМР
Постапки	јавен увид, учество на јавноста, стратегиска оцена, оцена на влијание, мониторинг, инспекциски надзор, еколошки мониторинг
Деградација	штета на животната средина, деградација, загрозување, загрозено место, рекултивација, ремедијација, јаловиште

3.5 Образец за класификација на предмет

За секој предмет кој поминал низ процесот на идентификација, набљудувачот пополнува краток образец за класификација. Тоа обезбедува транспарентност и прегледност на одлуките за вклучување/исклучување.

Поле	Вредности / Формат
Број на предмет	У-XXXX/ГГГГ (службен судски број)
Сектор (таг)	Вода, отпад итн.
Тип на тужител	НВО / Физичко лице / Правно лице
Примарен критериум (К1–К8)	Еден или повеќе (по потреба)
Применети дополнителни критериуми	Д-К1 до Д-К5 (опционално)
Оспорен управен акт	Краток опис (вид и орган)
Закон/закони наведени во тужбата	Назив и членови
Класификациска одлука	ВКЛУЧЕН / ИСКЛУЧЕН / ГРАНИЧЕН - ДВОЕН ПРЕГЛЕД
Образложение (при граничен)	Слободен текст — задолжително при несигурност
Набљудувач / датум	Иницијали + датум на класификација
Ревизија од координатор:	(ДА/НЕ + иницијали)
Линк до базата (или папка)	



IV. ИНДИКАТОРИ ЗА ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ

Оваа глава е оперативното јадро на методологијата. Таа ги дефинира конкретните мерливи индикатори преку кои мониторингот ги операционализира меѓународните стандарди разработени во глава 2. Секој индикатор е прецизно дефиниран, со јасна скала на вредности и со упатство за начинот на мерење.

Индикаторите се организирани во пет тематски кластери, кои заедно ги покриваат сите клучни димензии на управно-судската постапка: процесна ефикасност, пристап до правда, родова перспектива, исходи и институционална реакција.

Структура на индикаторите — преглед на кластерите
КЛАСТЕР А — Процесна ефикасност (А1–А5): Брзина, фази и навременост на постапката
КЛАСТЕР Б — Пристап до правда (Б1–Б5): Достапност, трошоци и правна помош
КЛАСТЕР В — Родова перспектива (В1–В3): Пол на странките, состав на совет
КЛАСТЕР Г — Исходи и ефективност (Г1–Г5): Вид на одлука, правото кое се штити, извршување
КЛАСТЕР Д — Институционална реакција (Д1–Д4): Постапување на органот по одлуката

Видови на вредности на индикаторите:

КВАНТИТАТИВНИ - бројчени вредности: денови, број на рочишта, износ во МКД

КВАЛИТАТИВНИ - описна скала: Да / Делумно / Не или 1 / 2 / 3

НОМИНАЛНИ - категориска вредност без редослед: тип на тужител, вид на одлука

МЕШАНИ - квантитативна вредност + задолжителен контекстуален коментар

За квалитативните скали: секогаш се дефинира Не = 0, Делумно = 1, Да = 2 за цели на агрегација.



КЛАСТЕР А — Процесна ефикасност

Кластерот А ги мери временските и процесните аспекти на постапката. Тоа е наједноставниот за квантификација кластер, но и оној кој директно ја тестира усогласеноста со членот 6 на ЕКЧП (разумен рок) и членот 9(4) на Архуската конвенција (навременост).

А1 — Вкупно времетраење на постапката

Дефиниција: Бројот на календарски денови од денот на поднесување на тужбата (датум на пријава во судскиот регистар) до денот на правосилноста на одлуката (последна инстанца).

Начин на мерење: Пресметка: Датум на правосилност МИНУС датум на поднесување тужба = А1 во денови. Ако постапката е во тек, се евидентира времетраење до датумот на набљудување, со ознака „во тек“. Посебно се мери времетраењето во прва инстанца (У-предмет) и во втора инстанца (УЖ-предмет).

Скала / вредности: Квантитативен: број на денови. Референтни прагови за оцена: До 365 дена = во рамки; 366–730 дена = проблематично; над 730 дена = кршење на стандардот за разумен рок (ЕСЧП). Посебна категорија: „хронично застоен“ = над 1.095 дена (3 год.).

Напомена: *Времетраењето само по себе не е доволно — секогаш се контекстуализира со сложеноста на предметот. Прагот за „проблематично“ е ориентационен и може да варира по тип на предмет.*

А2 — Број и причини за одложувања

Дефиниција: Вкупниот број на одложени рочишта и идентификацијата на причините за секое одложување.

Начин на мерење: Набљудувачот ги евидентира сите рочишта (одржани и одложени) и за секое одложено рочиште ја документира причината. Причините се класифицираат во 5 категории: (1) Неуредна достава; (2) Отсуство на странка/полномошник; (3) Потреба за дополнителни докази/вештак; (4) Технички причини на суд; (5) Друго/непознато.

Скала / вредности: Квантитативен + номинален: Вкупен број одложувања + % по категорија причина. Праг за загриженост: повеќе од 30 % одложени рочишта во вкупниот број рочишта за даден предмет.

Напомена: *Посебно внимание: одложувањата поради неуредна достава (кат. 1) укажуваат на системски организациски проблем на судот; одложувањата по кат. 4 укажуваат на ресурсни ограничувања.*

А3 — Примена на привремена мерка (чл. 29 ЗУС)

Дефиниција: Дали во постапката е поднесено барање за времена мерка за запирање на извршувањето на оспорениот акт, и каков е исходот.

Начин на мерење: Набљудувачот ги документира: (а) дали е поднесено барање за ВМ (Да/Не); (б) ако да — датумот на поднесување; (в) датумот на одлуката на судот за ВМ; (г) исходот (Усвоено/Одбиено/Делумно); (д) образложението.

Скала / вредности: Номинален + квантитативен: Дали е барана ВМ (Да/Не); Исход (Усвоено/Одбиено/Делумно); Рок за одлука по барањето за ВМ (денови). Праг: одлука по ВМ треба да се донесе во рок до 7 дена — поголем рок е индикатор за проблем.

Напомена: *Анализата на примената на ВМ е посебно важна во еколошки предмети, каде одложување може да доведе до ненадоместлива штета (пример: почната сеча, почната изградба). Документирај ги случаите каде ВМ не е барана иако еколошката штета е иреверзибилна.*

А4 — Просечно времетраење меѓу рочишта

Дефиниција: Просечниот број на денови кои поминуваат меѓу две последователни рочишта во истиот предмет.

Начин на мерење: Пресметка: (Датум на последно рочиште МИНУС датум на прво рочиште) / (Вкупен број рочишта - 1). Мери ја рамномерноста на постапката. Долги паузи меѓу рочишта укажуваат на реален застој.

Скала / вредности: Квантитативен: просечен број денови меѓу рочишта. Праг: над 90 дена просечна пауза = загриженост; над 180 дена = системски проблем.

Напомена: *Овој индикатор е комплементарен на А1 — предметот може да има прифатливо вкупно времетраење, но со долги паузи концентрирани на почетокот или на крајот.*

А5 — Примена на брза постапка / итност

Дефиниција: Дали судот ја идентификувал и применил процедуралната итност соодветна на природата на еколошкиот предмет.

Начин на мерење: Набљудувачот документира: (а) дали некоја страна побарала итност; (б) дали судот ex officio утврдил итност; (в) дали постапката покажала признаци на приоритизација (побрзо одредени рочишта, побрзо донесена одлука).

Скала / вредности: Квалитативен: Да (приоритизирано) / Не (без приоритизација) / Неприменливо. Контекст: Дали природата на предметот оправдувала итност?

Напомена: *Критичен индикатор за еколошки предмети: Дали судовите воопшто развиле свест за итноста во предмети со потенцијална ненадоместлива еколошка штета.*

КЛАСТЕР Б — Пристап до правда

Кластерот Б директно ги операционализира стандардите на Архуската конвенција (чл. 9) за финансиска достапност и пристапност на постапките. Еден предмет може да биде процесно ефикасен, но ако пристапот до него е систематски ограничен, системот сепак не ги исполнува меѓународните стандарди.

Б1 — Тип и идентитет на подносителот (тужителот)

Дефиниција: Идентификација на категоријата на тужителот и основата на неговата активна легитимација.

Начин на мерење: Набљудувачот го класифицира тужителот во една од следниве категории: (1) Физичко лице — директно засегнато; (2) Физичко лице — еколошки активист; (3) Граѓанска/еколошка организација (НВО); (4) Локална самоуправа (Општина); (5) Економски оператор; (6) Државен орган; (7) Група граѓани (actio popularis). За правни лица дополнително се документира дали е специјализирано еколошко здружение.

Скала / вредности: Номинален: категорија тужител (1–7). Дополнителен квантитативен: дистрибуција на типовите во целокупниот примерок (%) за анализа на трендовите во пристапот до правда.

Напомена: *Трендовата анализа на Б1 во текот на времето открива дали пристапот до правда е реалистичен само за одредени категории субјекти (пример: само за компании со финансиски ресурси), или е широко достапен.*

Б2 — Висина на судски такси и трошоци

Дефиниција: Документирање на вкупните финансиски трошоци за тужителот поврзани со постапката, со цел оценување на нивната пропорционалност со интересот кој се заштитува.

Начин на мерење: Се евидентираат: (а) судска такса (МКД) при поднесување тужба; (б) такса при жалба; (в) трошоци за правно застапување (ако се познати); (г) трошоци за вештачење (ако е наложено); (д) конечна одлука за трошоци на постапката (кој ги сноси).

Скала / вредности: Квантитативен: вкупен износ во МКД. Квалитативна оцена: Пропорционални / Високи / Недостапни (во однос на вредноста на интересот кој се штити). Споредба со просечна плата = релативна висина на трошоците.

Напомена: *Особено документирај: случаи кога судот му ги наложува трошоците на НВО или на граѓанин кој изгубил еколошки спор против компанија или државен орган. Такви случаи директно го тестираат стандардот „не прескапи“ на Архуската конвенција.*

Б3 — Пристап до правна помош

Дефиниција: Дали тужителот имал правна помош и дали таа му помогнала во ефективното остварување на правото.

Начин на мерење: Набљудувачот документира: (а) дали тужителот имал адвокат (Да/Не); (б) дали е барана бесплатна правна помош; (в) дали е одобрена; (г) дали НВО обезбедила правна поддршка; (д) дали тужителот се застапувал самиот.

Скала / вредности: Квалитативен: Имал адвокат (Да/Не); Тип на правна помош (Државна/НВО/Платена/Нема). Посебно: Дали отсуството на адвокат влијаело врз квалитетот на тужбата?

Напомена: *Во еколошки предмети честопати НВО ги застапуваат граѓаните. Документирањето на оваа пракса укажува и на јазовите во системот на државна правна помош.*

Б4 — Транспарентност и достапност на одлуките

Дефиниција: Дали судските одлуки се објавуваат јавно, во разумен рок и во форма достапна за граѓаните.

Начин на мерење: Набљудувачот документира: (а) дали одлуката е објавена на веб-страницата на судот; (б) во кој рок по правосилноста; (в) дали е анонимизирана; (г) дали содржи доволно информации (образложение, правна основа); (д) дали е разбирлива за лаик.

Скала / вредности: Квалитативен: Објавена (Да/Не); Рок на објавување (денови); Целосност (Целосна/Делумна/Само изрека); Разбирливост (1–4).

Напомена: *Транспарентноста на одлуките е предуслов за следењето на системски трендови. Ако одлуките не се достапни, мониторингот на исходите (Кластер Г) е суштински отежнат.*

Б5 — Пристап на јавноста до рочиштата

Дефиниција: Дали рочиштата се одржувале јавно и дали набљудувачите, медиумите и граѓаните имале реален пристап.

Начин на мерење: Набљудувачот документира: (а) дали рочиштето е јавно (Да/Не); (б) дали пристапот на публика е практично ограничен (мал простор, лошо известување); (в) дали имало случаи на отстранување на јавноста и поради какви причини.

Скала / вредности: Квалитативен: Јавно одржано (Да/Не); Практичен пристап (Лесен/Отежнат/Оневозможен).

Напомена: *Право на јавно судење = чл. 6 ЕКЧП. Документирај и случаи каде рочиштето е технички јавно, но практично недостапно (пр. сала за 10 лица за предмет од јавен интерес).*

КЛАСТЕР В — Родова перспектива

Кластерот В ја воведува родовата анализа во мониторингот, со цел да се детектираат системските разлики во пристапот до правда, во типовите еколошки предмети кои ги покренуваат жените наспроти мажите, и во составот на телата кои одлучуваат.

В1 — Пол на тужителот (физичко лице)

Дефиниција: За тужби поднесени од физички лица — полот на тужителот. За правни лица — полот на законскиот застапник/подносител.

Начин на мерење: Набљудувачот го документира полот врз основа на: (а) името на тужителот во тужбата; (б) информациите добиени при набљудување на рочиштето. Доколку полот не може да се утврди, се евидентира „непознато".

Скала / вредности: Номинален: Машко / Женско / Непознато / Неприменливо (правно лице). Трендова анализа: % на жени vs. мажи во вкупниот примерок; промени по тип на еколошки предмет.

Напомена: *Истражувањата покажуваат дека жените почесто покренуваат предмети поврзани со вода, здравје и рурална животна средина, додека мажите доминираат во предмети за рударство и индустриски дозволи. Оваа разлика сама по себе е аналитички наод.*

В2 — Родово чувствителна еколошка материја

Дефиниција: Дали еколошкиот предмет засега прашања кои имаат различно влијание врз жените и мажите.

Начин на мерење: Набљудувачот, врз основа на содржината на предметот, оценува дали е тој родово чувствителен според следниве критериуми: (а) предметот е поврзан со пристап до чиста вода или санитација; (б) предметот е поврзан со здравствени ефекти врз репродуктивното здравје; (в) предметот засега рурална или домашна животна средина каде жените поминуваат повеќе време; (г) предметот е поврзан со загадување на храна/земјоделство; (д) предметот е поврзан со временски екстреми заради климатски промени (жешки бранови и сл.).

Скала / вредности: Квалитативен: Родово чувствителен (Да/Не/Делумно). Ако Да — кој аспект (а, б, в, г).

Напомена: *Овој индикатор е квалитативен и бара поголема аналитичка просудба. При сомнеж, по правило се евидентира „Делумно" со образложение.*

В3 — Родов состав на судскиот совет

Дефиниција: Полот на судиите кои учествувале во одлучувањето по конкретниот предмет.

Начин на мерење: Набљудувачот ги евидентира имињата на судиите (претседател и членови на советот) и го утврдува полот врз основа на јавно достапни информации (донесена одлука).

Скала / вредности: Квантитативен: Број на жени судии / Вкупен број судии во советот. Агрегирано: % на совети со мнозинство жени / мнозинство мажи / паритет.

Напомена: *Овој индикатор не имплицира дека полот на судијата го определува исходот — тој го мери институционалниот родов баланс и е релевантен за прашањата за именување и унапредување во судството.*

КЛАСТЕР Г — Исходи и ефективност

Кластерот Г е критичен за оценката на ефективноста, не само за ефикасноста. Тој прашува: кога постапката завршила, дали таа навистина ги заштитила правата? Дали одлуката е образложена? Дали е извршена? Дали еколошкото право кое е предмет на спорот е суштински заштитено?

Г1 — Вид и насока на судската одлука

Дефиниција: Формалниот вид на донесената судска одлука и нејзиниот ефект врз оспорениот управен акт.

Начин на мерење: Набљудувачот ја класифицира одлуката во една од следниве категории: (1) Решение за отфрлање на тужбата (2) Одбивање на тужба — оспорениот акт останува во сила; (3) Уважување на тужба — оспорениот акт е поништен; (4) Уважување со враќање — предметот се враќа на повторна управна постапка; (5) Уважување заради молчење – решавање на управната работа.

Скала / вредности: Номинален: категорија одлука (1–5). Трендова анализа: % на секоја категорија во еколошки предмети; споредба со општата стапка на усвојување на тужби во Управниот суд.

Напомена: *Посебно значајно: стапката на враќање на предмети (категорија 4) е амбивалентен исход — формално позитивен за тужителот, но реалната заштита зависи од тоа дали органот понатаму ќе постапи правилно (мерено со Д1).*

Г2 — Право кое е предмет на заштита

Дефиниција: Идентификација на конкретното право, процедурално или материјално, чија заштита е барана и дали е обезбедена.

Начин на мерење: Набљудувачот ги идентификува: (а) правото кое тужителот тврди дека е повредено; (б) дали судот го прифатил тоа тврдење; (в) дали правото е процедурално (право на учество, право на информации) или материјално (право на здрава животна средина, право на сопственост). Дополнително: дали одлуката се темели на формален/процедурален основ или на материјална анализа.

Скала / вредности: Двоен квалитативен: Тип на право (Процедурално/Материјално/И двете); Заштитено (Да/Не/Делумно).

Напомена: *Критичен наод е кога судот усвојува тужба само на формален/процедурален основ (пр. „органот не го образложил актот“) без да влезе во материјалната анализа на еколошките прашања. Тоа може да биде знак на судска претпазливост во суштинска оцена на еколошките аргументи.*

Г3 — Образложеност и квалитет на судската одлука

Дефиниција: Дали судската одлука содржи образложение кое ги задоволува стандардите за правично судење.

Начин на мерење: Набљудувачот ги оценува следниве елементи на образложението: (а) дали се наведени утврдените факти; (б) дали е применето соодветното право; (в) дали се образложени причините за прифаќање/одбивање на тврдењата; (г) дали се цитирани меѓународни стандарди (Архус, ЕКЧП); (д) дали одлуката содржи извршна клаузула каде што е потребно.

Скала / вредности: Квалитативна скала (1–4): 1 = Нема образложение или само изрека; 2 = Минимално образложение, без анализа; 3 = Адекватно образложение; 4 = Детална, аналитички издржана одлука со меѓународни референци.

Напомена: *Особено внимание: дали судот воопшто ги спомнува еколошките аргументи или ги игнорира и одлучува само на процедурална основа? Игнорирањето на еколошките аргументи само по себе е значаен наод.*

Г4 — Примена на меѓународни стандарди во одлуката

Дефиниција: Дали судот во образложението на одлуката се повикал на меѓународните стандарди (Архуска конвенција, ЕКЧП, евентуално ЕУ-право).

Начин на мерење: Набљудувачот ги евидентира сите цитирани меѓународни инструменти и стандарди во одлуката.

Скала / вредности: Квантитативен + квалитативен: Број на меѓународни извори, цитирани; Тип на инструмент (ЕКЧП/Архус/ЕУ-директива/Друго). Агрегирано: % на одлуки со барем еден цитиран меѓународен инструмент.

Напомена: *Ниската стапка на примена на меѓународни стандарди е системски индикатор за потребата од обука на судиите и за унапредување на судската пракса во еколошките предмети.*

Г5 — Извршување на судската одлука

Дефиниција: Дали управниот орган ја извршил судската одлука (особено при укинување и враќање на предметот на повторна постапка) и во кој рок.

Начин на мерење: Набљудувачот, по правосилноста на одлуката, го следи постапувањето на органот: (а) дали органот донел нов акт во законскиот рок; (б) дали новиот акт е усогласен со насоките на судот; (в) дали тужителот повторно тужел ист орган за ист предмет.

Скала / вредности: Мешан: Извршено (Да/Делумно/Не); Рок на извршување (денови); Усогласеност со судска одлука (Целосна/Делумна/Нема).

Напомена: *Ова е најтешко мерливиот индикатор бидејќи бара следење и по завршување на судската постапка. Набљудувачите треба да воспостават систем на follow-up набљудување — по 3 и по 6 месеци по правосилноста.*

КЛАСТЕР Д — Институционална реакција

Кластерот Д ги надминува границите на самата судска постапка и го следи тоа дали одлуките на управниот суд предизвикуваат реална промена во однесувањето на управните органи. Ова е суштинска димензија на ефективноста. Без промена на институционалното однесување, и најдобрата судска одлука останува само хартија.

Д1 — Постапување на органот по враќање

Дефиниција: Каква е реакцијата на управниот орган кога предметот е вратен на повторна постапка по пресуда на Управниот суд.

Начин на мерење: Набљудувачот го следи постапувањето на органот во периодот по правосилноста: (а) донел нов акт (Да/Не); (б) рокот (денови); (в) дали новиот акт ги следи насоките на судот; (г) дали тужителот е задоволен со новиот акт.

Скала / вредности: Мешан: Нов акт донесен (Да/Не); Рок (денови); Усогласеност (Да/Делумно/Не); Нова тужба (Да/Не).

Напомена: *Следниве ситуации се посебно значајни: орган кој „го обиколува“ судот со нов идентичен акт; орган кој едноставно не постапува; орган кој постапува само формално без суштинска промена на одлуката.*

Д2 — Повторени предмети против ист орган

Дефиниција: Дали истиот јавен орган е повторно тужен пред Управниот суд за слични или за идентични акти во областа на животната средина.

Начин на мерење: Набљудувачот ги идентификува предметите каде: (а) туженият орган е ист; (б) видот на оспорениот акт е ист или сличен; (в) правните аргументи се исти или слични. Ова укажува на системски проблем кај конкретниот орган.

Скала / вредности: Квантитативен: Број на повторени предмети против ист орган во набљудуваниот период. Квалитативен: Систематичност на повторувањето (Случајно/Шема/Системски проблем).

Напомена: *Повторените предмети против ист орган се меѓу највредните наоди на мониторингот — тие укажуваат на потреба за институционална интервенција, обука или реформа.*

Д3 — Идентификација на системски проблеми

Дефиниција: Дали збирот на наодите за даден орган, тип на предмет или временски период укажува на структурен, системски проблем кој го надминува поединечниот случај.

Начин на мерење: Овој индикатор не се пополнува на ниво на поединечен предмет, туку е агрегатен индикатор кој се пресметува при подготовката на периодичните извештаи, врз основа на анализата на збирот на предмети.

Скала / вредности: Квалитативен (агрегатен): Идентификувано системско прашање (Да/Не) + опис на прашањето. Примери: „Управниот суд систематски одбива да ги применува чл. 9(2) Архус при ОВЖС предмети“; „МЖСПП систематски не постапува по враќање на предметите во рок“.

Напомена: *Системските прашања се ставаат во посебна истакната рубрика во периодичните извештаи и служат за формулирање на конкретни препораки за реформи.*

Д4 — Медиумска и јавна видливост на предметот

Дефиниција: Дали предметот привлекол медиумско внимание и дали јавноста е информирана за неговото постоење и за исходот.

Начин на мерење: Набљудувачот документира: (а) дали предметот е покриен во медиумите (Да/Не); (б) тип на медиум (Национален/Регионален/Онлајн/Специјализиран); (в) тон на покриеност (Информативен/Критичен/Поддржувачки); (г) дали медиумската покриеност влијаела на текот на постапката.

Скала / вредности: Квалитативен: Медиумски покриено (Да/Не); Тип; Тон. Квантитативен (опционален): Број на медиумски написи.

Напомена: *Овој индикатор ги мери транспарентноста на системот и јавниот интерес. Предмети со висок јавен интерес и со ниска медиумска покриеност укажуваат на потреба од подобра комуникација на граѓанскиот сектор.*

Матрица на сите индикатори

Табелата подолу претставува работна референца за набљудувачите — преглед на сите 20 индикатори, нивните кластери, типот на вредност и меѓународниот стандард кој го тестираат.

Код	Назив	Кластер	Тип	Стандард
А1	Вкупно времетраење на постапката	Ефикасност	Квант.	Чл. 6 ЕКЧП; CEPEJ DT
А2	Број и причини за одложувања	Ефикасност	Мешан	Чл. 6 ЕКЧП; CM/Rec(2010)12
А3	Примена на привремена мерка	Ефикасност	Квал.	Чл. 9(5) Архус
А4	Просечно времетраење меѓу рочишта	Ефикасност	Квант.	CEPEJ; CM/Rec(2010)12
А5	Примена на итна/скратена постапка	Ефикасност	Квал.	Чл. 9(4) Архус; Чл. 6 ЕКЧП
Б1	Тип и идентитет на тужителот	Пристап	Ном.	Чл. 9(2)(3) Архус
Б2	Висина на судски такси и трошоци	Пристап	Квант.	Чл. 9(4) Архус
Б3	Пристап до правна помош	Пристап	Квал.	Чл. 9(4) Архус
Б4	Транспарентност и достапност на одлуките	Пристап	Квал.	Чл. 9(5) Архус; CCJE M.7
Б5	Јавен пристап до рочиштата	Пристап	Квал.	Чл. 6 ЕКЧП — јавно судење
В1	Пол на тужителот	Род	Ном.	CEDAW; ЦОР 5
В2	Родово чувствителна материја	Род	Квал.	CEDAW; ЦОР 13 (климатска правда)
В3	Родов состав на судскиот совет	Род	Квант.	CEDAW; CM/Rec(2010)12
Г1	Вид и насока на судската одлука	Исходи	Ном.	Чл. 9 Архус
Г2	Право кое е предмет на заштита	Исходи	Квал.	Чл. 9 Архус; Чл. 8 ЕКЧП
Г3	Образложеност и квалитет на одлуката	Исходи	Квал.	CM/Rec(2004)20; CCJE M.6
Г4	Примена на меѓунар. стандарди во одлуката	Исходи	Мешан	Архус; ЕКЧП; ЕУ директиви
Г5	Извршување на судската одлука	Исходи	Мешан	Чл. 13 ЕКЧП; Чл. 9(4) Архус
Д1	Постапување на органот по враќање	Инст.	Мешан	CM/Rec(2012)11; Чл. 13 ЕКЧП
Д2	Повторени предмети против ист орган	Инст.	Квант.	Системска усогласеност
Д3	Идентификација на системски проблеми	Инст.	Квал.	CM/Rec(2012)11
Д4	Медиумска и јавна видливост	Инст.	Квал.	Чл. 9(5) Архус — информирање

Индикаторите не смеат да се применуваат изолирано, односно секој наод се интерпретира во контекст на:

- Сложеноста на конкретниот предмет (правна и фактичка)
- Вкупниот примерок на предмети во дадениот период
- Трендовите (дали состојбата се подобрува или се влошува со тек на времето
- Компаративниот контекст (наоди од соседни земји, претходни периоди).

V. МЕТОДИ НА СОБИРАЊЕ ПОДАТОЦИ

Квалитетот на секоја методологија во крајна мера зависи од квалитетот на собраните податоци. Оваа глава ги утврдува изворите, инструментите и процедурите преку кои набљудувачите прибираат информации неопходни за пресметување на индикаторите дефинирани во глава 4.

Три нивоа на собирање податоци
НИВО 1 — ПРИМАРНИ ИЗВОРИ: Директен пристап до судски списи, непосредно набљудување на рочишта, интервјуа со засегнатите страни. Највисок степен на веродостојност.
НИВО 2 — СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ: Јавно достапни документи (извештаи, статистики, одлуки онлајн). Добра покриеност, но зависи од транспарентноста на институциите.
НИВО 3 — ДОБИЕНИ ИЗВОРИ: Информации прибавени преку ЗСИЈК-барања или директна комуникација со институции. Бавно, но ефективно за информации кои инаку не се достапни.

Напомена: Имајќи ги предвид практичните предизвици специфични за македонскиот контекст: ограничена достапност на судски документи, нерамномерна дигитализација и нецелосни јавни регистри, најдобар начин за проверка на податоците и избегнување на несовпаѓања, е вкрстување на податоците од сите три извори.



5.1 Примарни извори на податоци

5.1.1 Судски списи и документација

Увидот во судски списи е основниот метод на собирање податоци и овозможува пристап до тужбата, сите поднесоци на странките, записниците од рочиштата и до конечната одлука. Овој метод ја обезбедува највисоката прецизност на податоците, но и бара најмногу ресурси. Набљудувачот поднесува барање за увид во судски списи согласно Законот за слободен пристап до информации.

5.1.2 Непосредно набљудување на рочишта

Непосредното набљудување на рочишта е незаменлив метод кој овозможува собирање на информации кои не се евидентирани во официјалните документи: динамика помеѓу странките, ефективноста на застапувањето, реакцијата на судиите на еколошките аргументи, практичниот пристап до судницата.

Стандардизиран образец кој набљудувачот го пополнува за секое набљудувано рочиште.
А. ИДЕНТИФИКАЦИЈА: Број на предмет | Датум | Судница | Претседател на совет | Членови
Б. ПРИСУСТВО: Тужител (лично/преку полномошник/отсутен) | Тужен орган | Заинтересирани лица
В. ТЕК НА РОЧИШТЕТО: Одложено (причина) / Одржано | Времетраење (минути)
Г. СОДРЖИНА: Дали еколошките аргументи биле изнесени? | Реакција на судот | Нарачани докази/вештак
Д. ПРИВРЕМЕНА МЕРКА: Дали е разгледана? | Одлука | Образложение
Е. ПРОЦЕДУРАЛНИ ЗАБЕЛЕШКИ: Пристап на јавноста | Јазик на постапката | Евидентирани нерегуларности
Ж. СЛЕДНО РОЧИШТЕ: Датум и причина за определување | Нови рокови
З. ОПШТИ ЗАБЕЛЕШКИ НА НАБЉУДУВАЧОТ: Слободен текст, контекст, впечатоци

Напомена: *Листата за набљудување НЕ смее да биде потполнувана ретроактивно — секогаш во текот или веднаш по рочиштето.*

5.1.3 Интервјуа со засегнатите страни

Интервјуата обезбедуваат квалитативна перспектива која не може да се добие само од документите. Тие ги откриваат субјективните искуства на тужителите, практичните пречки кои не се евидентираат, и институционалниот контекст. Интервјуата се полуструктурирани, имаат рамка, но овозможуваат флексибилни одговори.

Категорија на испитаник	Клучни теми на интервјуто	Начин на спроведување
Тужители (физички лица, НВО)	Мотивација за тужба; искуство со постапката; финансиски товар; дали се чувствувале сослушани; дали се задоволни со исходот; дали би тужеле повторно	Полуструктурирано; анонимно; лично или по телефон/видео
Адвокати кои застапуваат еколошки тужители	Типични предизвици; постапување на судот со еколошките аргументи; достапност на времени мерки; трошоци; системски проблеми	Структурирано; со согласност; лично
Претставници на тужените органи (опционално)	Искуство со вратени предмети; предизвици при постапување по одлуки; капацитет за извршување	Доброволно; анонимно; во рамки на проектни настани
Судии / правосудни службеници (опционално)	Перцепција на обемот на еколошки предмети; предизвици; достапност на стручни ресурси	Само доброволно и со претходна согласност од надлежниот орган

Полуструктурирани прашања — набљудувачот ги адаптира според контекстот.
1. Можете ли накратко да ја опишете причината зошто ја поднесовте тужбата?
2. Колку траеше постапката? Дали тоа е во согласност со вашите очекувања?
3. Дали имавте правна помош? Кој ви помогна и на каков начин?
4. Дали трошоците за постапката беа пречка за вас? Дали размислувавте да се откажете поради нив?
5. Дали барате времена мерка? Зошто да / зошто не?
6. Дали се чувствувавте сослушани од страна на судот? Дали еколошките аргументи беа сериозно разгледани?
7. Дали сте задоволни со исходот? Дали одлуката ги заштити вашите права?
8. Дали органот постапи по одлуката? Во кој рок?
9. Какви промени би предложиле за подобрување на системот?
10. Дали би препорачале и другите да бараат правда преку Управниот суд за еколошки прашања?
Напомена: *Интервјуата се спроведуваат по завршување на постапката или по добивање на одлуката. Никогаш во текот на постапката за да не се влијае на нејзиниот тек.*

5.2 Секундарни извори на податоци

5.2.1 Извештаи на судовите

Управниот суд и Вишиот управен суд објавуваат месечни, квартални, полугодишни и годишни извештаи за работата, кои содржат агрегирани статистички податоци. Иако овие извештаи не се дезагрегирани по предметната материја (не постои посебна категорија за еколошки предмети), тие обезбедуваат важна контекстуална рамка: вкупен број предмети, стапка на решавање, просечно времетраење и оптовареност на судиите.

5.2.2 Меѓународни и мониторинг-извештаи

Набљудувачите систематски ги следат и анализираат меѓународните извештаи кои го опфаќаат македонското судство и еколошката состојба. Овие извештаи служат за контекстуализација на наодите и за идентификација на веќе забележани системски проблеми.

5.2.3 Онлајн достапни судски одлуки

Управниот суд ги објавува дел од своите одлуки на официјалната веб-страница. Оваа база е важен секундарен извор, иако е непотполна и нерамномерна. Набљудувачите систематски ја прегледуваат базата за:

- идентификација на нови еколошки предмети кои завршиле со правосилна одлука;
- анализа на образложенијата на одлуките и примената на меѓународните стандарди (Г3, Г4);
- споредба на одлуките во слични предмети за утврдување на конзистентноста на судската пракса;
- пополнување на јазовите каде директен увид во списи не бил можен.

5.3 Добиени извори по барања

Кога информациите не се достапни преку редовни канали, набљудувачите поднесуваат барања за слободен пристап до информации од јавен карактер. Ова е легален механизам со утврдена процедура и рокови, и претставува суштинска алатка за ефективен мониторинг.

Тип на информација	До кој орган	Типични предизвици
Статистички податоци за предмети по материја	Управен суд / Виш управен суд	Органот може да тврди дека не поседува дезагрегирани податоци
Пристап до конкретни судски одлуки	Управен суд	Одлуките може да бидат означени како доверливи; се бара анонимизирана верзија
Информации за постапување по судска одлука	Управен орган (МЖСПП, инспекторат, општина)	Органите честопати не сметаат дека е нивна обврска да го известат судот или јавноста
Извештаи за еколошки инспекции	Државен инспекторат за животна средина	Можно повикување на службена тајна за тековни постапки
Буџетски информации за правна помош	Министерство за правда	Обично достапно — ниска чувствителност

5.4 Инструменти за евиденција и управување со податоци

5.4.1 Централен регистар на предмети (картон на предмет)

За секој предмет кој влегува во опфатот на мониторингот, набљудувачот пополнува стандардизиран картон на предмет. Картонот е централниот документ на евиденцијата и ги поврзува сите собрани информации во кохерентна целина.

Картон на предмет (структура)
Се пополнува за секој мониториран предмет, се ажурира по секое рочиште или по нов настан.
БЛОК 1 — ИДЕНТИФИКАЦИЈА: Број на предмет | Суд | Тужител (анонимизиран) | Тужен орган | Датум на тужба
БЛОК 2 — КЛАСИФИКАЦИЈА: Примарен критериум (К1–К8) | Законска основа | Оспорен акт | Опис
БЛОК 3 — ПРОЦЕС (ажурирано): Хронологија на рочишта | Одложувања | Привремени мерки | ЗСИЈК-барања
БЛОК 4 — СТРАНКИ: Тип на тужител (Б1) | Застапник | Правна помош (Б3) | Пол (В1)
БЛОК 5 — ИСХОД: Датум на одлука | Вид (Г1) | Право (Г2) | Образложение (Г3) | Меѓународни стандарди (Г4)
БЛОК 6 — ИЗВРШУВАЊЕ: Следење по правосилност | Постапување на орган (Д1) | Нова тужба (Д2)
БЛОК 7 — ИНДИКАТОРИ: Пресметани вредности за А1–А5, Б1–Б5, В1–В3, Г1–Г5, Д1–Д4
БЛОК 8 — БЕЛЕШКИ: Контекст; медиумска покриеност; специфичности; набљудувач
Напомена: *Картонот постои во дигитална форма (табела/база) и не смее да содржи лични податоци во форма погодна за идентификација на странките.*



5.4.2 Заштита на личните податоци

Обработката на лични податоци собрани за потребите на мониторингот мора да биде во целосна согласност со Законот за заштита на личните податоци и принципите кои се применуваат во Република Северна Македонија.

5.4.3 Дигитална база на податоци — структура и управување

Сите собрани податоци се внесуваат во централна дигитална база (препорачан формат: Excel или Google Sheets со контролиран пристап, или во специјализирана база ако ресурсите дозволуваат). Базата е организирана со следнава структура:

- Главна листа на предмети (по ред на идентификација) — поврзана со картоните;
- Листа на рочишта (по предмет и датум) — поврзана со листата за набљудување;
- Листа на барања за СПИЈК (по орган и датум) — со статус и исход;
- Листа на интервјуа (по категорија и датум) — анонимизирана;
- Пресметани индикатори (автоматски каде е можно — формули за А1, А2, А4, Б2);
- Табела за следење на извршување (Г5, Д1, Д2) — ажурирана на 3 и 6 месеци по правосилност.

VI. МЕТОДИ ЗА МЕРЕЊЕ НА ЕФЕКТИВНОСТА

6.1. Студии на случај

Студиите на случај го задлабочуваат разбирањето со детална анализа на одбрани поединечни предмети. Тие се моќна аналитичка алатка зашто ги илустрираат апстрактните наоди на конкретни примери разбирливи за поширокатa јавност.

Стандардна структура за подготовка на студии на случај во рамките на периодичните извештаи
1. КОНТЕКСТ (1/2 стр.): Опис на еколошкиот проблем; кои права се во прашање; хронологија пред тужбата
2. ПОСТАПКА (1/2 стр.): Клучни процесни наоди — времетраење, одложувања, привремена мерка, пристап
3. ОДЛУКА (1/2 стр.): Вид на одлука; анализа на образложението; примена на меѓународни стандарди
4. ИСХОД (1/2 стр.): Извршување; реален ефект врз животната средина; реакција на органот
5. ПОУКИ (1/4 стр.): Зошто е важен овој случај; кои системски прашања ги илустрира
6. ПРЕПОРАКА (1/4 стр.): Конкретна, мерлива препорака произлезена директно од овој случај
Напомена: *Студиите на случај мора да бидат анонимизирани во публичните извештаи — без лични податоци на странките.*

6.2 Синтетички пристап за мерење на ефективноста

Мерењето на ефективноста е покомплексно од мерењето на ефикасноста. Тоа бара квалитативна оцена произлезена од комбинацијата на повеќе индикатори. Оваа точка го дефинира синтетичкиот пристап за оценување на ефективноста на секоја постапка.

Ниво на анализа	**Прашање**	**Извори**
Поединечен предмет	Дали оваа конкретна постапка резултираше во ефективна правна заштита?	Г1 + Г2 + Г3 + Г5 + Д1 (индикатори)
Тематска група	Дали постапките за ОВЖС- предмети генерално нудат ефективна заштита?	Агрегатна анализа по тип предмет
Системско ниво	Дали управниот суд генерално е ефективен чувар на еколошките права?	Збирна анализа + квалитативна синтеза + компарација

На ниво на поединечен предмет, ефективноста се оценува преку следнава логичка матрица:

Логичка матрица
Набљудувачот одговара на секое прашање и ја формира синтетичката оценка.
П1. Дали постапката завршила со одлука на меритум (не само процедурален основ)? ДА / НЕ / ДЕЛУМНО
П2. Дали одлуката е соодветно образложена? ДА / НЕ / ДЕЛУМНО
П3. Дали еколошките аргументи биле суштински разгледани? ДА / НЕ / ДЕЛУМНО
П4. Дали одлуката ги заштити барем некои права на тужителот? ДА / НЕ / ДЕЛУМНО
П5. Дали органот постапил во согласност со одлуката? ДА / НЕ / ДЕЛУМНО / НЕИЗВЕСНО
П6. Дали ситуацијата со животната средина е подобрена по завршување на постапката? ДА / НЕ / ДЕЛУМНО / НЕИЗВЕСНО
СИНТЕТИЧКА ОЦЕНКА: ≥ 5 ДА = Ефективна | 3–4 ДА = Делумно ефективна | ≤ 2 ДА = Неефективна
Напомена: *Синтетичката оценка не е краен суд туку е аналитичка помошна алатка. Треба да биде придружена и со наративен коментар.*

ПРИЛОГ:

ИЗВЕШТАЈ ЗА МОНИТОРИНГ

Мониторинг на ефикасноста на управното судство во еколошки предмети

Извештаен период:	▶ *пр. јануари – јуни 2026*
Вид на извештај:	▶ *Периодичен / Годишен / Policy Brief*
Број на извештај:	▶ *пр. Извештај бр. 1 / 2026*
Организација:	▶ *Назив на организацијата која врши мониторинг*
Партнер:	МЗМП — Македонско здружение на млади правници
Датум на публикување:	▶ *[Месец] [Година]*

0. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Инструкција: Овој дел се пишува последен, откако целиот извештај е финализиран. Содржи максимум 5 клучни наоди и 3 препораки. Пишувај без правен жаргон.

☐ КЛУЧНИ НАОДИ
▶ *[Наод 1]: Наведи го најважниот квантитативен наод — пр. просечно времетраење...*
▶ *[Наод 2]: Втор наод — пр. стапка на усвојување / образложеност на одлуки...*
▶ *[Наод 3]: Трет наод — пр. наод за пристап до правда / трошоци / правна помош...*
▶ *[Наод 4]: Четврт наод — пр. родова анализа / состав на совети...*
▶ *[Наод 5]: Петти наод — пр. институционална реакција / извршување на одлуки...*

☐ ПРИОРИТЕТНИ ПРЕПОРАКИ
▶ *[Препорака 1]: До [институција] — конкретна мерка — до [рок]...*
▶ *[Препорака 2]: До [институција] — конкретна мерка — до [рок]...*
▶ *[Препорака 3]: До [институција] — конкретна мерка — до [рок]...*

▶	▶	▶ %	▶	▶ %
Мониторирани предмети	**Просечно траење (ден.)**	**Стапка на усвојување**	**Предмети со ВМ**	**Извршени одлуки**

1. ВОВЕД И МЕТОДОЛОШКИ НАПОМЕНИ

1.1 Цел и опфат на извештајот

▶ *Опиши го конкретниот период на мониторинг, бројот на идентификувани предмети, применета методологија и целта на овој специфичен извештај (пр. прв периодичен извештај, тематски итн.)...*

Параметар	Вредност
Период на мониторинг	▶ *пр. 1.1.2026 – 30.6.2026*
Мониторирани судови	Управен суд на РСМ; Виш управен суд на РСМ
Вкупно идентификувани предмети	▶ *Внеси број*
Вклучени во анализа	▶ *Внеси број (по примена на критериуми за класификација)*
Исклучени предмети	▶ *Внеси број + кратко образложение*
Број на набљудувани рочишта	▶ *Внеси број*
Број на спроведени интервјуа	▶ *Внеси број*
Број на ЗСПИЈК-барања	▶ *Внеси број + процент на одговор*

1.2 Методолошки напомени и ограничувања

▶ *Наведи ги сите релевантни методолошки напомени: промени во методологијата во однос на претходниот период (ако ги има), ограничувања на примерокот, предмети кај кои достапноста на документи беше отежната, систематски пречки при набљудувањето...*

☐ **Познати ограничувања на овој извештај**
▶ *[Ограничување 1]: пр. Ограничен пристап до [тип на документ] кај [орган/суд]...*
▶ *[Ограничување 2]: пр. Мал примерок во [категорија] — генерализациите треба да се прифатат со претпазливост...*
▶ *[Ограничување 3]: пр. Следењето на извршување е во тек за [X] предмети — резултатите се непотполни...*

2. СТАТИСТИЧКИ ПРЕГЛЕД НА ПРИМЕРОКОТ

2.1 Структура на предметите по тип

▶ *Вметни опис и анализа на дистрибуцијата на предметите. Кои типови доминираат и зошто? Какви трендови се забележуваат споредено со претходниот период?*

Тип на предмет (критериум)	Број	% од примерок	Споредба со претходен период
К1 — Дозволи и одобренија (ИСКЗ, ОВЖС)	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
К2 — Природни ресурси (концесии)	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
К3 — Заштитена природа / биодиверзитет	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
К4 — Загадување (воздух, вода, почва)	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
К5 — Управување со отпад	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
К6 — Просторно планирање	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
К7 — Процедурални еколошки права	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
К8 — Здравје / еколошки причини	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
ВКУПНО	▶	100 %	—

2.2 Предмети по тужен орган

▶ *Кои органи се најчесто тужени? Дали некои органи се систематски застапени? Какви се импликациите?*

Тужен орган	Број на предмети	% од примерок	Стапка на поништување
МЖСПП	▶	▶ %	▶ %
Државен инспекторат за животна средина	▶	▶ %	▶ %
Општини (наведи)	▶	▶ %	▶ %
Управа за животна средина	▶	▶ %	▶ %
ЈУ Национални паркови	▶	▶ %	▶ %
Друго (наведи)	▶	▶ %	▶ %
ВКУПНО	▶	100 %	▶ %

2.3 Предмети по тип на тужител (Индикатор Б1)

▶ *Анализирај ја структурата на тужителите. Дали доминираат НВО или граѓани? Какви се родовите карактеристики на тужителите (поврзаност со В1)?*

Тип на тужител	Број	%	Жени (физ. лица)	Мажи (физ. лица)
Физичко лице — директно засегнато	▶	▶ %	▶	▶
Физичко лице — екоактивист	▶	▶ %	▶	▶
Граѓанска / еколошка организација (НВО)	▶	▶ %	/	/
Локална самоуправа	▶	▶ %	/	/
Економски оператор	▶	▶ %	/	/
Група граѓани (actio popularis)	▶	▶ %	▶	▶
ВКУПНО	▶	100 %	▶	▶

3. НАОДИ ПО КЛАСТЕРИ НА ИНДИКАТОРИ

Инструкција: *За секој кластер, пополни ги сите четири полиња (клучен наод, статистика, оценка vs. стандард, препорака). Секоја оценка мора да упатува на конкретен меѓународен стандард (глава 2 на Методологијата).*

КЛАСТЕР А — Процесна ефикасност (A1–A5)
Клучен наод: ▶ *Наведи го главниот квантитативен или квалитативен наод за овој кластер…*
Статистика: ▶ *Вметни бројки, проценти, средни вредности или дистрибуции…*
Оценка (vs. стандард): ▶ *Усогласено / Делумно усогласено / Неусогласено — со кратко образложение…*
Препорака: ▶ *Конкретна, мерлива препорака адресирана до институцијата…*

A1 — Детални статистики за времетраење

Мерка	Прва инстанца (дена)	Втора инстанца (дена)	Вкупно (дена)
Просек (аритметичка средина)	▶	▶	▶
Медијана	▶	▶	▶
Минимум	▶	▶	▶
Максимум	▶	▶	▶
Стандардна девијација	▶	▶	▶
% предмети над 365 дена	▶ %	▶ %	▶ %
% предмети над 730 дена	▶ %	▶ %	▶ %

A2 — Одложувања: дистрибуција по причина

Причина за одложување	Број	% од одложувања
1. Неуредна достава	▶	▶ %
2. Отсуство на странка/полномошник	▶	▶ %
3. Потреба за дополнителни докази/вештак	▶	▶ %
4. Технички причини на суд	▶	▶ %
5. Друго / непознато	▶	▶ %
ВКУПНО одложувања	▶	100 %

A3 — Времени мерки

Параметар	Вредност
Предмети со поднесено барање за ВМ	▶ *број (▶ % од примерок)*
Усвоени барања за ВМ	▶ *број (▶ % од поднесени)*
Одбиени барања за ВМ	▶ *број (▶ % од поднесени)*
Просечен рок за одлука по барање за ВМ	▶ *денови*
Предмети каде ВМ не е барана иако била оправдана	▶ *број (набљудувана оценка)*

КЛАСТЕР Б — Пристап до правда (Б1–Б5)
Клучен наод: ▶ *Наведи го главниот квантитативен или квалитативен наод за овој кластер…*
Статистика: ▶ *Вметни бројки, проценти, средни вредности или дистрибуции…*
Оценка (vs. стандард): ▶ *Усогласено / Делумно усогласено / Неусогласено — со кратко образложение…*
Препорака: ▶ *Конкретна, мерлива препорака адресирана до институцијата…*

▶ *Дополни со конкретни наоди за трошоците (Б2), правна помош (Б3), транспарентноста на одлуките (Б4) и јавниот пристап до рочиштата (Б5)…*

Б2 — Трошоци на постапката

Тип на трошок	Просечен износ (МКД)	Распон (мин–макс)	Коментар
Судска такса при тужба	▶	▶ – ▶	▶
Судска такса при жалба	▶	▶ – ▶	▶
Трошоци за адвокат	▶	▶ – ▶	▶
Трошоци за вештак	▶	▶ – ▶	▶
Пресудени трошоци на страна на тужителот	▶	▶ – ▶	▶
Вкупни просечни трошоци	▶	▶ – ▶	▶

КЛАСТЕР В — Родова перспектива (В1–В3)
Клучен наод: ▶ *Наведи го главниот квантитативен или квалитативен наод за овој кластер…*
Статистика: ▶ *Вметни бројки, проценти, средни вредности или дистрибуции…*
Оценка (vs. стандард): ▶ *Усогласено / Делумно усогласено / Неусогласено — со кратко образложение…*
Препорака: ▶ *Конкретна, мерлива препорака адресирана до институцијата…*

▶ *Опиши ги родовите наоди. Каков е уделот на жени тужители? Кои типови предмети ги покренуваат? Каков е родовиот карактер на судија поединец или каков е составот на судечките совети? Кои се импликациите?…*

Индикатор	Наод	Коментар
В1 — % жени тужители (физ. лица)	▶ %	▶ *(споредба со претходен период)*
В1 — % мажи тужители (физ. лица)	▶ %	▶
В2 — Родово чувствителни предмети	▶ *(Да: ▶ ; Делумно: ▶ ; Не: ▶)*	▶
В3 — Совети со мнозинство жени	▶ (▶ %)	▶
В3 — Совети со мнозинство мажи	▶ (▶ %)	▶
В3 — Родово паритетни совети	▶ (▶ %)	▶

КЛАСТЕР Г — Исходи и ефективност (Г1–Г5)
Клучен наод: ▶ *Наведи го главниот квантитативен или квалитативен наод за овој кластер…*
Статистика: ▶ *Вметни бројки, проценти, средни вредности или дистрибуции…*
Оценка (vs. стандард): ▶ *Усогласено / Делумно усогласено / Неусогласено — со кратко образложение…*
Препорака: ▶ *Конкретна, мерлива препорака адресирана до институцијата…*

Г1 — Видови одлуки

Вид на одлука	Број	% од примерок	Споредба со претходен период/коментар
Усвојување на тужбата (поништување)	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
Одбивање на тужбата	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
Усвојување со враќање на повторно одлучување	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
Решение за отфрлање	▶	▶ %	▶ ↑ / ↓ / =
Во тек (незавршени)	▶	▶ %	—
ВКУПНО	▶	100 %	—

▶ *Дополни со наоди за образложеноста на одлуките (Г3) — скала 1–4 и дистрибуција; за примената на меѓународни стандарди (Г4) — % на одлуки со барем еден цитиран меѓународен извор; и за извршувањето (Г5)…*

КЛАСТЕР Д — Институционална реакција (Д1–Д4)
Клучен наод: ▶ *Наведи го главниот квантитативен или квалитативен наод за овој кластер…*
Статистика: ▶ *Вметни бројки, проценти, средни вредности или дистрибуции…*
Оценка (vs. стандард): ▶ *Усогласено / Делумно усогласено / Неусогласено — со кратко образложение…*
Препорака: ▶ *Конкретна, мерлива препорака адресирана до институцијата…*

▶ *Опиши го постапувањето на органите по враќање (Д1), идентификувај ги органите со повторени тужби (Д2), наведи ги идентификуваните системски прашања (Д3) и медиумската покриеност (Д4)…*

Параметар	Вредност	Коментар
Д1 — Предмети вратени на повторна постапка	▶	▶
Д1 — Органи кои постапиле во рок	▶ (▶ %)	▶
Д1 — Органи кои НЕ постапиле во рок	▶ (▶ %)	▶
Д2 — Органи со 2+ тужби во периодот	▶ *органи (наведи ги)*	▶
Д3 — Идентификувани системски прашања	▶ *(опис подолу)*	▶
Д4 — Предмети со медиумска покриеност	▶ (▶ %)	▶

4. КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА — СИСТЕМСКИ ПРАШАЊА И ТРЕНДОВИ

Инструкција: *Овој дел не е механичко набројување на индикатори туку аналитичка синтеза. Идентификувај 2–3 системски прашања кои се провлекуваат низ повеќе предмети и кластери. Анализирај ги причините и последиците.*

☐ **СИСТЕМСКО ПРАШАЊЕ 1**
▶ *Наслов на системското прашање (пр. „Недоволна примена на времена мерка во предмети со иреверзибилна еколошка штета“)*
▶ *Опис: Во [X] од [Y] предмети беше забележано дека... Ова е конзистентно со наодот [А3/ГЗ/ итн.]...*
▶ *Причини: Набљудувачите ги идентификуваат следниве можни причини...*
▶ *Последици: Оваа состојба директно влијае на [право / стандард]...*
▶ *Поврзаност со стандарди: Наодот е во спротивност со / загрижувачки во контекст на [чл. 9 Архус / чл. 6 ЕКЧП / итн.]...*

☐ **СИСТЕМСКО ПРАШАЊЕ 2**
▶ *Наслов на системското прашање (пр. „Недоволна примена на времена мерка во предмети со иреверзибилна еколошка штета“)*
▶ *Опис: Во [X] од [Y] предмети беше забележано дека... Ова е конзистентно со наодот [А3/ГЗ/ итн.]...*
▶ *Причини: Набљудувачите ги идентификуваат следниве можни причини...*
▶ *Последици: Оваа состојба директно влијае на [право / стандард]...*
▶ *Поврзаност со стандарди: Наодот е во спротивност со / загрижувачки во контекст на [чл. 9 Архус / чл. 6 ЕКЧП / итн.]...*

☐ **СИСТЕМСКО ПРАШАЊЕ 3**
▶ *Наслов на системското прашање (пр. „Недоволна примена на привремена мерка во предмети со иреверзибилна еколошка штета“)*
▶ *Опис: Во [X] од [Y] предмети беше забележано дека... Ова е конзистентно со наодот [А3/ГЗ/ итн.]...*
▶ *Причини: Набљудувачите ги идентификуваат следниве можни причини...*
▶ *Последици: Оваа состојба директно влијае на [право / стандард]...*
▶ *Поврзаност со стандарди: Наодот е во спротивност со / загрижувачки во контекст на [чл. 9 Архус / чл. 6 ЕКЧП / итн.]...*

5. СТУДИИ НА СЛУЧАЈ

Инструкција: Вклучи 2–3 студии на случај. Секоја следи стандардна структура (Инструмент 6 од Методологијата). Предметите се анонимизираат — користи ознаки: Предмет А, Тужител А, Орган А.

☐ **СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 1 | Предмет [ознака] — [кратка тема]**
1. КОНТЕКСТ: ▶ Каков еколошки проблем стои зад предметот? Кои права се засегнати? Хронологија пред тужбата…
2. ПОСТАПКА: ▶ Времетраење: [X] денови. Рочишта: [X]. Одложувања: [X] пати поради [причина]. Привремена мерка: [да/не]…
3. ОДЛУКА: ▶ Вид на одлука: [усвоена/одбиена/вратена]. Образложение: [скала 1–4]. Цитирани стандарди: [да/не, кои]…
4. ИСХОД: ▶ Дали органот постапил? Во кој рок? Каков е реалниот еколошки ефект по одлуката?…
5. ПОУКИ: ▶ Зошто е важен овој случај? Кои системски прашања ги илустрира?…
6. ПРЕПОРАКА: ▶ Конкретна препорака произлезена директно од овој случај…

☐ **СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 2 | Предмет [ознака] — [кратка тема]**
1. КОНТЕКСТ: ▶ Каков еколошки проблем стои зад предметот? Кои права се засегнати? Хронологија пред тужбата…
2. ПОСТАПКА: ▶ Времетраење: [X] денови. Рочишта: [X]. Одложувања: [X] пати поради [причина]. Привремена мерка: [да/не]…
3. ОДЛУКА: ▶ Вид на одлука: [усвоена/одбиена/вратена]. Образложение: [скала 1–4]. Цитирани стандарди: [да/не, кои]…
4. ИСХОД: ▶ Дали органот постапил? Во кој рок? Каков е реалниот еколошки ефект по одлуката?…
5. ПОУКИ: ▶ Зошто е важен овој случај? Кои системски прашања ги илустрира?…
6. ПРЕПОРАКА: ▶ Конкретна препорака произлезена директно од овој случај…

6. ПРЕПОРАКИ

Инструкција: *Секоја препорака е конкретна, мерлива и адресирана до точно определена институција. Употреби ознаки за приоритет: ИТНО (до 6 месеци) / СРЕДНОРОЧНО (до 1 год.) / ДОЛГОРОЧНО (1–3 год.). Секоја препорака упатува на конкретниот наод кој ја поткрепува.*

6.1 Препораки до Управниот суд / Виш управен суд

П1	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶
П2	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶
П3	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶

6.2 Препораки до Судскиот совет

П4	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶
П5	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶

6.3 Препораки до извршната власт (МЖСПП, инспекторати, општини)

П6	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶
П7	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶
П8	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶

6.4 Препораки до законодавецот

П9	▶ *Текст на препораката...*	**Адресат:** ▶	**Приоритет:** ▶

7. СЛЕДЕЊЕ НА ПРЕТХОДНИ ПРЕПОРАКИ (само во годишен извештај)

Инструкција: *Овој дел се вклучува само во годишните извештаи. За периодичните извештаи, може да се испушти или да се замени со кратка белешка „Не се применува за овој период“.*

Бр.	Текст на претходна препорака	Адресат	Статус	Коментар
П1	▶ *Наведи ја препораката*	▶	✓ Спроведена / ☐ Делумно / × Неспроведена	▶
П2	▶ *Наведи ја препораката*	▶	✓ / ☐ / ×	▶
П3	▶ *Наведи ја препораката*	▶	✓ / ☐ / ×	▶
П4	▶ *Наведи ја препораката*	▶	✓ / ☐ / ×	▶
П5	▶ *Наведи ја препораката*	▶	✓ / ☐ / ×	▶

8. ПРИЛОЗИ

Прилог 1 — Анонимизирана листа на мониторирани предмети

Инструкција: Вклучи ја целосната листа на предмети со следниве полиња (без лични податоци):

Ознака	Суд	Тип (К1–К8)	Тужен орган	Датум на тужба	Датум на одлука	Вид на одлука	А1 (дена)
П-001	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
П-002	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
П-003	▶	▶	▶	▶	▶	▶	▶
…	…	…	…	…	…	…	…

Прилог 2 — Листа на ЗСПИЈК-барања

Бр.	Орган	Датум на барање	Датум на одговор	Статус	Содржина на барањето
1	▶	▶	▶	▶ *Одговорено / Необјавено / Одбиено*	▶
2	▶	▶	▶	▶	▶

Прилог 3 — Речник на термини

Термин	Дефиниција
Управен суд	Судска институција надлежна за решавање на управни спорови во прва инстанца
ОВЖС	Оцена на влијанието врз животната средина — постапка пред издавање дозвола
ИСКЗ	Интегрирано спречување и контрола на загадувањето — режим за еколошки дозволи
Времена мерка	Судска мерка за привремено запирање на извршувањето на оспорениот акт
Actio popularis	Право на тужба во јавен интерес, без потреба за директна штета
Disposition Time	CEPEJ-индикатор: просечен рок за завршување на предмет
▶ *Додај дополнителни термини…*	▶

Прилог 4 — Употребени методолошки инструменти

▶ *Наведи кои инструменти се употребени во периодот (Листа за набљудување, Прашалник за интервју, Протокол за анализа на одлуки) и упати на Методологијата за мониторинг…*

Напомена за употреба: *Овој обрзец е интегрален дел на Методологијата за мониторинг на ефикасноста на управното судство во еколошки предмети. Сите полиња означени со ▶ треба да бидат пополнети. Образецот може да се адаптира за секој конкретен извештаен период.*

