



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

MINISTRIA E DREJTËSISË
MINISTARSTVO PRAVDE / MINISTRY OF JUSTICE

NACRT KONCEPT DOKUMENTA
O
UPRAVNOM I RADNOM SUDU

August 2023

Sadržaj

Rezime koncept dokumenta	4
Uvod	5
Poglavlje 1: Definicija problema	6
1.1. Uvod	6
1.2. Efikasnost u Upravnim Sporovima	8
1.3. Efikasnost u radnim sporovima.....	12
1.4. Izveštaj SIGMA-e za Kosovo 2021 godinu.....	13
1.5. Nacrt zakona o Upravnim Sporovima.....	13
1.6. Spisak dokumenata politike i važećih zakona	16
1.7. Suština problema	20
1.7.1. Uzroci	20
1.7.1.1. Nedovoljni kapaciteti i izvori	20
1.7.1.2. Nedostatak prioriteta upravnog pravosuđa i radnih sporova.....	21
1.7.1.3. Raspračavanje sudske prakse i nedostatak specijalizacije	22
1.7.2. Efekti.....	23
1.7.2.1. Neostvarivanje prava u razumnom roku.....	23
1.7.2.2. Gubitak poverenja javnosti i ograničen pristup pravdi.....	24
1.7.2.3. Neadekvatan nadzor nad organima javne uprave od strane pravosuđa.....	25
1.7.3. Zainteresovane stranke	26
1.8. Uporedna Analiza.....	27
1.8.1. Austrija	27
1.8.2. Hrvatska.....	31
1.8.3. Slovenija.....	33
1.8.4. Severna Makedonija.....	35
1.8.5. Albanija	38
Poglavlje 2: Ciljevi	40
Poglavlje 3: Opcije	41
Poglavlje 3.1: Opcija bez promena	41
Poglavlje 3.2: Opcija za jačanje kapaciteta bez organizacionih promena.....	42
Poglavlje 3.3: Opcija za organizacione zakonske izmene.....	42
Poglavlje 4: Identifikacija i procena budućih uticaja	47

Poglavlje 4.1. Društveni uticaji	48
4.1.1. Uticaji na prava radnika	48
4.1.2. Uticaji na bolje informisanje javnosti	49
Poglavlje 4.2. Uticaji na osnovna prava	49
4.2.1. Sudski nadzor javne uprave	49
4.2.2. Pristup pravdi	49
Poglavlje 4.3. Budžetski uticaji	49
Poglavlje 4.4: Izazovi sa prikupljanjem podataka	50
Poglavlje 5: Komunikacija i konsultacije	50
Poglavlje 6: Upoređivanje opcija	51
Poglavlje 6.1: Planovi sprovođenja za različite opcije	51
Poglavlje 6.2: Tabela upoređivanja sa tri opcije	60
Poglavlje 7: Zaključci i naredni koraci	62
Poglavlje 7.1: Odredbe za nadzor i procenu	71
Prilog 1: Oblik procene za ekonomski uticaj	72
Prilog 2: Oblik procene za društvene uticaje	74
Prilog 3: Oblik procene za uticaje na životnu sredinu.....	78
Prilog 4: Oblik procene za uticaj osnovnih prava	81

Rezime koncept dokumenta

Opšte Informacije	
Naslov	KONCEPT DOKUMENT O UPRAVNOM I RADNOM SUDU
Odgovorno Ministarstvo	Ministarstvo pravde, Odeljenje za Evropske Integracije i Koordinaciju Politika
Odgovorna osoba	Selvije Elezaj-Brahimaj, Šef Odeljenja za koordinaciju politika, Odeljenje za Evropske Integracije i Koordinaciju Politika (OEIKP), Ministarstvo pravde
Strateški i Operativni Plan	Aktivnost 2.1.8
Strateški prioritet	Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025, Operativni strateški plan – „Reforma sistema krivičnog, građanskog i upravnog pravosuđa“.

Odluka	
Glavno pitanje	Niska efikasnost u upravnim i radnim sporovima
Rezime konsultacija	Preliminarne konsultacije su održane od 20. aprila do 15. maja 2023. godine. U ovoj fazi dobijeni su komentari iz Koordinacionog sekretarijata Vlade.
	Javna konsultacija je održana od 16. maja do 5. juna 2023. godine. U ovoj fazi, komentari su primljeni od: Kancelarije EU na Kosovu, OEBS-a, USAID-a – Programa za komercijalnu pravdu, IKD-a.
Predložena opcija	Osnivanje novog Upravnog suda i posebnih odeljenja za radne sporove iz privatnog sektora u okviru opštih departmana sudova

Glavni očekivani uticaji	
Budžetski uticaji	Preporučena opcija ima dodatne troškove, koji su procenjeni prema PUB-u koji je pripremio Ministarstvo pravde.
Ekonomski uticaji	Nema direktnih uticaja
Društveni uticaji	Uticaji na prava radnika i bolje informisanje javnosti
Uticaji na životnu sredinu	Nema direktnih uticaja
Međusektorski uticaji	Uticaji na osnovna ljudska prava
Administrativne takse za kompanije	Nema direktnih uticaja
Test MSP	Nema direktnih uticaja

Sledeći koraci	
Kratkoročni	Novi zakon o Upravnom sudu i izmene i dopune podzakonskog akta SSK-a
Srednjoročni	Premeštaj i zapošljavanje sudija i specijalizovani programi obuke za sudije i druge veštake

Uvod

Slika 1 - Tabela sa opštim informacijama o koncept dokumentu

Naslov	KONCEPT DOKUMENT O UPRAVNOM I RADNOM SUDU
Odgovorno Ministarstvo	Ministarstvo pravde, Odeljenje za Evropske Integracije i Koordinaciju Politika
Odgovorna osoba	Selvije Elezaj-Brahimaj, Šef Odeljenja za koordinaciju politika, Odeljenje za Evropske Integracije i Koordinaciju Politika (OEIKP), Ministarstvo pravde
SOP	Nacionalni plan razvoja, strateški cilj 9.1. Efikasna pravda, strateški pod cilj 9.1.1. Pravovremena pravda.
Odgovorno Ministarstvo	Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025, Operativni strateški plan – „Reforma sistema krivičnog, građanskog i upravnog pravosuđa“.
Radna Grupa	<ol style="list-style-type: none">1. Selvije Elezaj-Brahimaj, Predsedavajuća2. Ardian Mehmeti, Zamenik Predsedavajuće3. Florent Spahija, Spoljni Politički Savetnik Ministarke4. Enver Peci, Predsednik Vrhovnog Suda5. Albert Zogaj, Predsedavajući SSK-a6. Arjeta Sadiku, Član SSK-a7. Hajriz Hoti, Sudija u Apelacionom sudu8. Delushe Halimi, Sudija u Apelacionom sudu9. Florentina Beqiraj, Koordinatorica Jedinice za ljudska prava10. Shqipe Cakolli Rraci, Zamenica Šefa Odeljenja za budžet i finansije11. Saranda Salihu, Zamenica Šefa Kancelarije za komunikaciju sa javnošću12. Albert Selimi Viši službenik za koordinaciju politike13. Vjosa Hoxha, Viši službenik za koordinaciju politike, KSV/KP14. Kushtrim Canolli Viši službenik za planiranje politike, SPO/KP15. Alberita Hyseni, Viša pravna službenika PS/KP16. Gëzim Bislimiviši analitičar budžeta, MFRT17. Gzim Shala, KIP18. Vyryte Gërvalla, BIRN

Poglavlje 1: Definicija problema

1.1. Uvod

Svako lice u Republici Kosovo ima pravo da se njegov ili njen slučaj rešava nezavisno, pravično i u roku koji odredi organi javne uprave. Ovo pravo je definisano Zakonom o opštem upravnom postupku¹ i drugim posebnim zakonima koji uređuju upravni postupak. Da bi javna uprava efikasno služila građanima i preduzećima, moraju postojati racionalne i jasne linije odgovornosti, bilo od strane Skupštine, nezavisnih nadzornih mehanizama ili čak sudstva. Svako kršenje prava na dobru upravu, mora omogućiti licu da ostvari ovo pravo putem suda i prihvati razumnu naknadu.

Od završetka rata na Kosovu, upravnu pravdu pratile su promene u smislu zakonodavstva za rešavanje upravnih sporova i organizacije sudova koji rešavaju upravne sporove.

Do 2010. godine upravni sporovi su bili u isključivoj nadležnosti Vrhovnog suda. Od 2010. godine, Zakonom o Sudovima², ova nadležnost je prešla na Osnovni sud u Prištini, gde je formirano Departman za Upravljanje (DU), sa nadležnošću da sudi i rešava upravne sporove po tužbama protiv konačnih upravnih akata i za druga pitanja definisana zakonom.³ Zakon o sudovima je promenjen 2018. godine⁴, ali je ostala isključiva nadležnost Osnovnog suda u Prištini, preko DU⁵. Jedina novina koju je doneo Zakon iz 2018. godine je osnivanje Fiskalnog odeljenja u okviru gore pomenutog odeljenja, koje će suditi i odlučivati u vezi sa tužbama protiv konačnih upravnih akata za carinske i poreske pitanja, porez na imovinu i nepokretnosti i sve drugi porez ili doprinos koji se primenjuje u Republici Kosovo⁶. Kao drugostepeni sud po ovom Zakonu⁷, postupa Apelacioni sud, u okviru kojeg deluje Departman za Upravljanje⁸. Dok Vrhovni sud služi kao najviša sudska instanca koja odlučuje po vanrednim pravnim pouka.⁹

U 2022. godine usvojen je Zakon o Privrednom sudu¹⁰ sa nadležnošću, između ostalog, za suđenje i odlučivanje o upravnim sporovima¹¹ u vezi:

¹ Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku. SLUŽBENI LIST REPUBLIKE KOSOVO / Br. 20 / 21. JUN 2016, PRIŠTINA. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12559>

² Zakon Br. 03/L-199 O Sudovima. SLUŽBENI LIST REPUBLIKE KOSOVA PRIŠTINA: V GODINA / Br. 79 / 24 Avgust 2010. Dostupan na : <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18302>

³ Ibid. Član 14.

⁴ Zakon Br. 06/L – 054 O Sudovima. SLUŽBENI LIST REPUBLIKE KOSOVA / Br. 22 / 18 Decembar 2018 godine, Priština. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18302>

⁵ Ibid. Član 12.4 i Član 17.

⁶ Ibid. Član 17.3.

⁷ Ibid. Član 21.

⁸ Ibid. Član 24.1.5.

⁹ Ibid. Član 25 i 26.

¹⁰ Zakon Br. 08/L-015 O Privrednom Sudu. SLUŽBENI LIST REPUBLIKE KOSOVA / Br. 7 / 10 FEBRUAR 2022 godine, Priština. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=53748>

¹¹ Ibid. Član 4.

- spora koje pokreću privredna društva protiv pravosnažnih odluka Poreske uprave, Carinske uprave, Ministarstva finansija i svakog drugog javnog organa nadležnog za nametanje poreza ili drugih državnih obaveza¹², a koje će rešavati Fiskalno odeljenje Privrednog suda¹³, i
- upravni sporovi koje pokreću privredna društva protiv pravosnažnih rešenja u upravnom postupku¹⁴, koje će rešavati Departman za Upravljanje Privrednog suda¹⁵.

Prema organizacionoj strukturi, Privredni sud će suditi u većima prvog stepena i u većima drugog stepena. Odluke prvog stepena su ekvivalentne odlukama Osnovnog suda, dok su odluke drugog stepena ekvivalentne odlukama Apelacionog suda.¹⁶ Vrhovni sud će i dalje reviziju postupati kao vanredni pravni lek, ali protiv odluka Privrednog suda samo ako vrednost spora nije manja od 30.000 € (evra)¹⁷. Privredni sud je pušten u rad 1. avgusta 2022. godine i u toku je stvaranje punih internih kapaciteta. Iz drugih sudova ovom sudu je ustupljeno oko 9.000 predmeta, od čega je više od 2.000 upravnih spornih predmeta prebačeno sa Departmana za Upravljanje Osnovnog suda u prvostepena saveta Privrednog suda, dok je značajan broj predmeta ustupljen od Departmana za Upravljanje Apelacionog suda većima drugostepenog Privrednog suda¹⁸.

S druge strane, sporove iz radnog odnosa rešavaju različita odeljenja, bilo u smislu predmetne nadležnosti u okviru Osnovnog suda u Prištini, ili čak teritorijalne nadležnosti u okviru sedam osnovnih sudova na Kosovu. Sporove iz radnog odnosa u kome je javna institucija tuženi trenutno rešavaju različita odeljenja, u zavisnosti od pravnog režima koji se primenjuje na radni odnos/statusa zaposlenog u javnoj instituciji. Tako, na primer, ako je zaposleni u statusu javnog službenika po Zakonu o javnim službenicima¹⁹, onda radni spor rešava Departman za Upravljanje Osnovnog suda u Prištini, dok ako je službenik status javnog službenika po tom pitanju. Zakon, na primer policajac, carinik, ili ima status administrativnog i pomoćnog službenika, onda se spor rešava u okviru građanskih departmani opštih departmana osnovnih sudova u 7 regiona Kosova. S druge strane, sve sporove u kojima se kao tuženi pojavljuje privatni poslodavac vode građanska odeljenja u okviru opštih departmana sedam osnovnih sudova u regionima Kosova²⁰.

S druge strane, sve sporove u kojima se kao tuženi pojavljuje privatni poslodavac vode građanska odeljenja u okviru opštih odeljenja sedam osnovnih sudova u regionima Kosova. Teritorialna nadležnost u ovim slučajevima, dakle, utvrđuje sedište poslodavca, odnosno prema teritoriji na kojoj se posao obavlja ili je obavljao, odnosno trebalo je da se obavlja, odnosno teritoriji na kojoj je zasnovan radni odnos²¹.

¹² Ibid. Član 13.1.11

¹³ Ibid. Član 13.4

¹⁴ Ibid. Član 13.1.12

¹⁵ Ibid. Član 13.5

¹⁶ Ibid. Član 10.1.

¹⁷ Ibid. Član 14.

¹⁸ Vidi godišnji statistički izveštaj sudova, strana 7. Dostupan na: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/45114_RAPORTI%20STATISTIKOR%20I%20GJYKATAVE%20VJETOR%202022.pdf

¹⁹ Zakon Br. 06/L-114 O Javnim Službenicima. Član 2.1 i 32.1. dostupan na: <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=25839>

²⁰ Ibid. Član 2.2 i 2.4, i Član 64.1, 74.5 i 79.2. Nadležnost građanskih odeljenja u okviru osnovnih sudova regulisana je unutrašnjim aktima SSK-a.

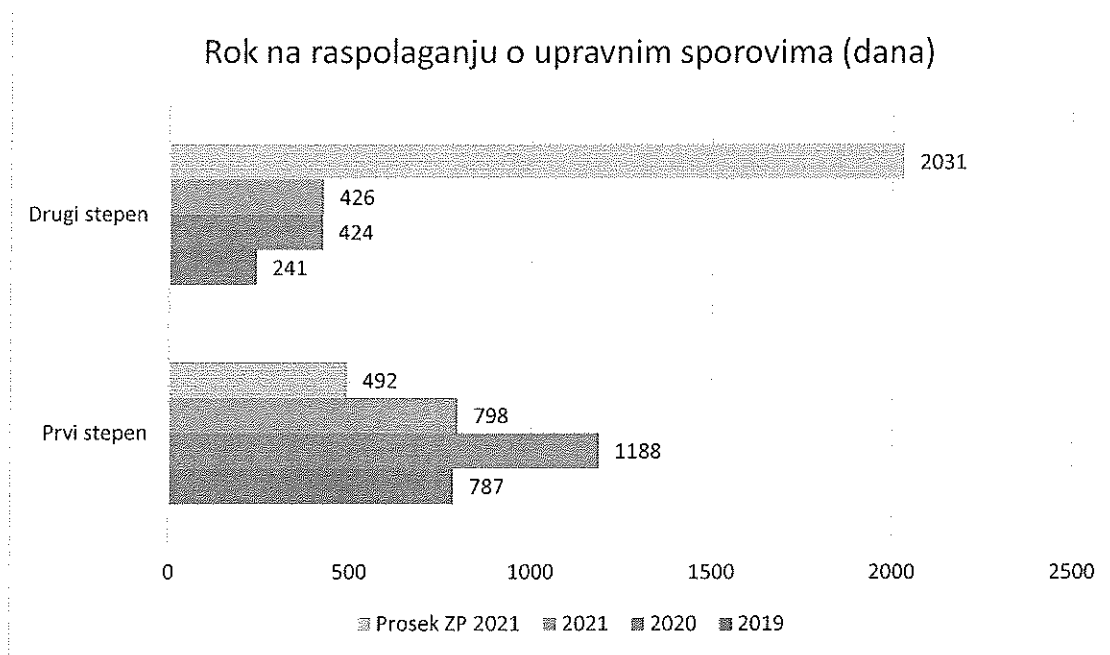
²¹ Član 49 Zakona Br. 03/L-006 o parničnom postupku, dostupan na: <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2583>

Ova podela se ogleda i u Apelacionom sudu, gde predmete u zavisnosti od statusa tužioca u slučajevima gde je poslodavac javna ustanova, ili u zavisnosti od prirode tuženog – javni ili privatni, bira Departman za Upravljanje ili Opšti Departman.

1.2. Efikasnost u Upravnim Sporovima

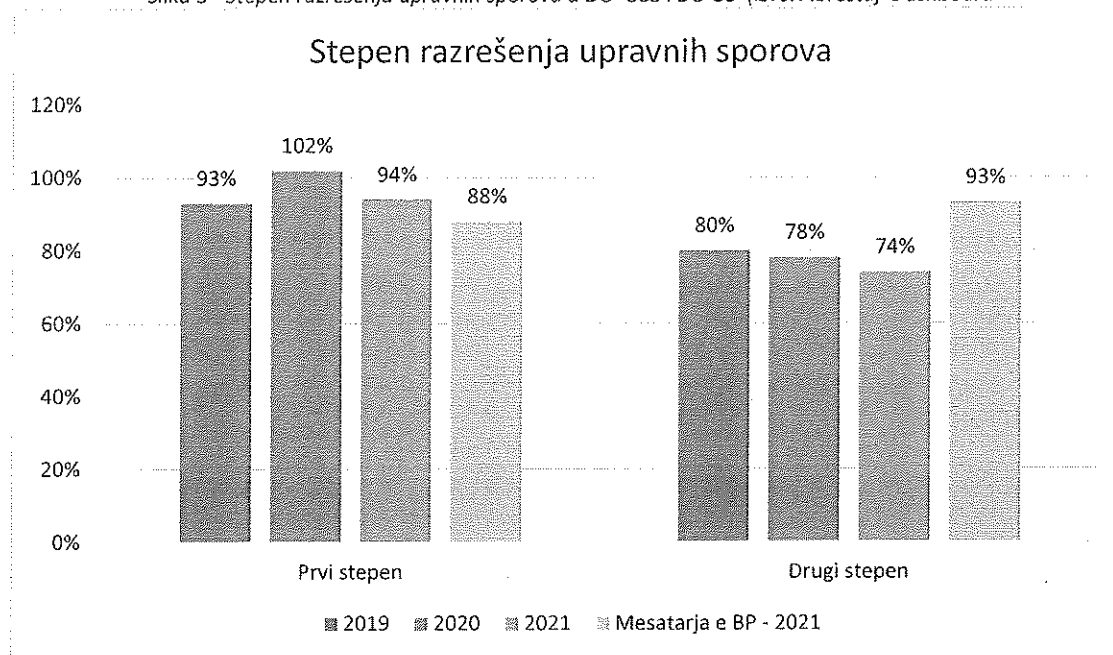
Podaci o efikasnosti dva odeljenja Osnovnog suda u Prištini, odnosno Apelacionog suda, prema izveštaju 'Dashboard'²² i statističkim izveštajima Sudskog saveta Kosova (SSK) tokom godina, predstavljeni su u sledećim tabelama.

Slika 2 - Rok na raspolaganju o upravnim sporovima u DU OSS i DU US (izvor: Izveštaj 'Dashboard')

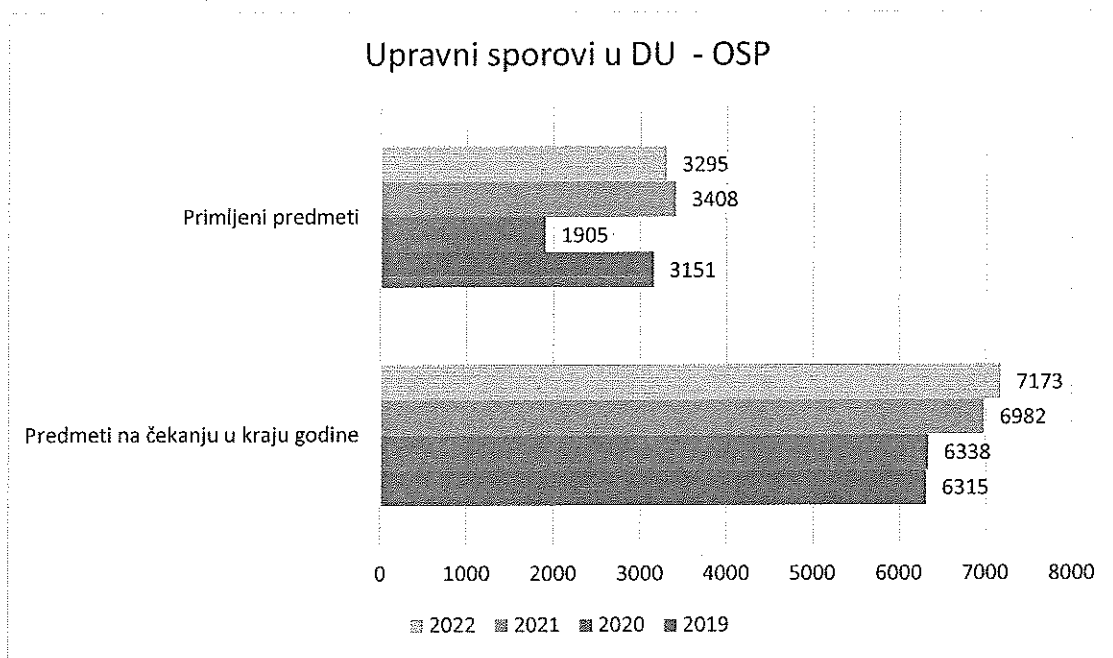


²² CEPEJ. HFII: Towards a better evaluation of the results of judicial reform efforts in the Western Balkans "DASHBOARD Western Balkans" Data collection: 2021. Part 2 (A) - Beneficiary fiche – Kosova. Strana 14. Dostupan na: <https://rm.coe.int/kosovo-20220630-deliverable-2/1680a8c31d>

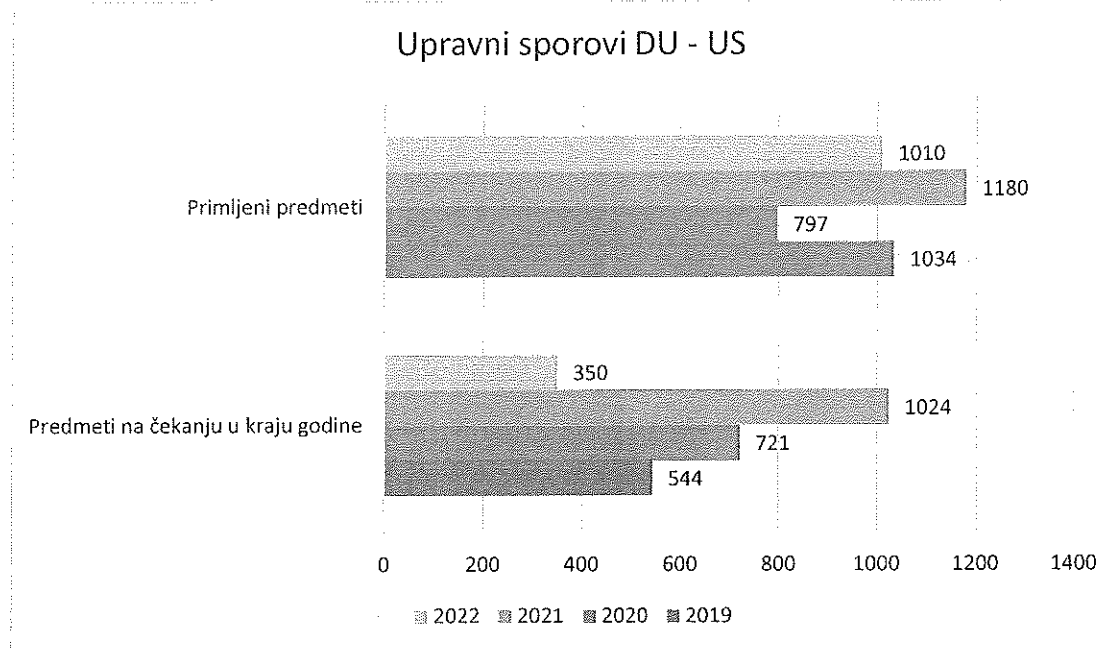
Slika 3 - Stepen razrešenja upravnih sporova u DU OSS i DU US (izvor: Izveštaj 'Dashboard')



Slika 4 Upravni sporovi , primljeni i preostali predmeti u DU OSP (Izvor: statistički izveštaji SSK-a)



Slika 5 – Upravni sporovi , primljeni i preostali predmeti u DU US (Izvor: statistički izveštaji SSK-a)

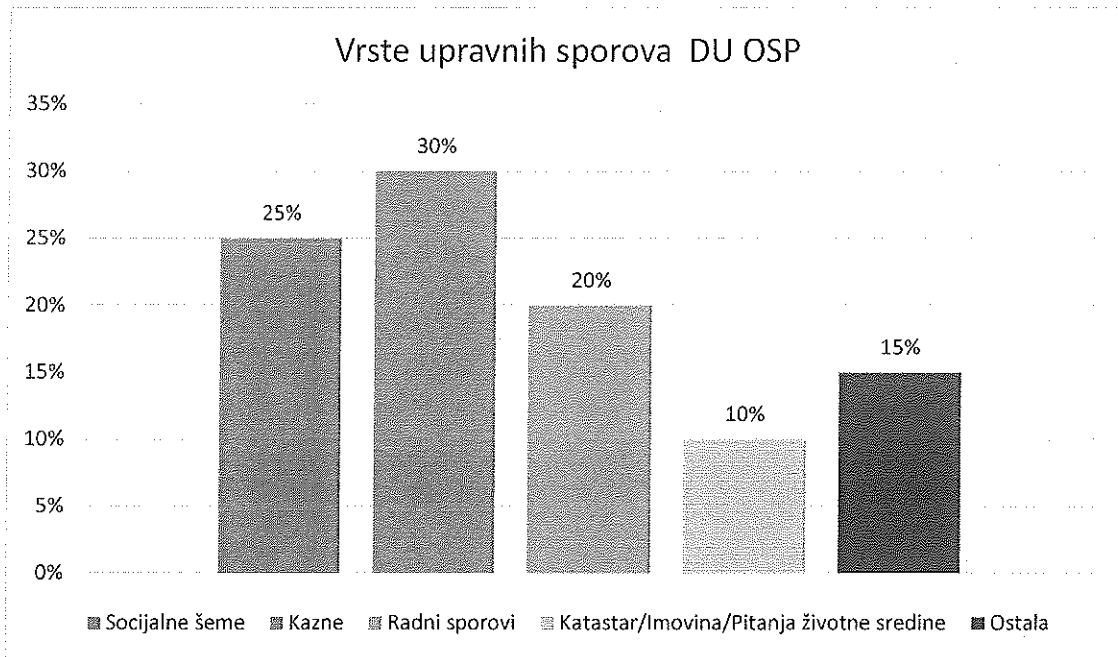


Što se tiče stope biranja predmeta, vredi naglasiti da je u DU OSP, tokom 2021. godine – 12 sudija biralo u proseku po 20,49 predmeta²³, dok je tokom 2022. godine – 8 sudija biralo u proseku 25,7 predmeta²⁴.

²³ Statistički izveštaj SSK-a za 2021 godinu. Strana 9.

²⁴ Statistički izveštaj SSK-a za 2021 godinu. Strana 10.

Slika 6 - Vrste upravnih sporova (Izvor: podaci iz DU OSP)²⁵



²⁵ Ovi podaci su prosek izvučen iz unutrašnjih spiskova sudija DU OSP gde se upisuju vrste predmeta. Podaci su dodatno dopunjeni na osnovu intervjua sa ovim sudijama.

1.3. Efikasnost u radnim sporovima

Što se tiče radnih sporova, iz podataka koje je objavio SSK, bilo je nemoguće dati konkretne podatke o broju radnih sporova koji se trenutno vode u sudovima Kosova. Međutim, na osnovu razgovora u radnoj grupi i konkretnih intervjua sa sudijama koji se bave ovakvim sporovima, kao i izveštaja različitih nevladinih organizacija, uočava se da je najveći broj sudskih radnih sporova u kojima je tuženi javna institucija, a značajno manje onih u kojima je privatni sektor tuženi. Porast broja radnih sporova sa javnim institucijama doprineo je i sporovima o neprimenjivosti kolektivnih ugovora zaključenih između Vlade i pojedinih sektora²⁶. Takođe, ako se pogleda broj pritužbi u Inspekciji rada, veliki broj žalbe su iz javnog sektora²⁷.

Iz ovih podataka se može videti da i pored postojanja problema kao što su neformalno zapošljavanje ili kršenje prava radnika (slučajevi prekovremenog rada, nedostatak praznika, opasan rad, prestanak radnog odnosa itd), radnici iz privatnog sektora ne koriste dovoljno mehanizama kao što je Inspektorat rada ili ne pokreću pravne sporove za traženje svojih prava. To može biti iz različitih razloga kao što su:

- opšti nedostatak poverenja u sistem;
- nedostatak konkretnih saznanja o postojanju državnih mehanizama ili sudskih procedura za ostvarivanje njihovih prava;
- niska efikasnost sudova, kojima su potrebne godine da rešavaju sporove.

Ovi izazovi mogu da dovedu do toga da umesto ostvarivanja pritužbi i tužbi, posebno radnici u privatnom sektoru prihvate neodgovarajući tretman od strane poslodavca, ili izaberu bilo kakav nesporazum direktno sa poslodavcem, bez obzira da li kroz ove sporazume mogu da ostvare svoja prava ili ne.

Po zakonu, predmeti radnih sporova moraju postupaju sa prioritetom²⁸, ali u praksi traju duže, na primer u Osnovnom sudu u Prištini uočeno je da im je u proseku potrebno više od 3 godine da se završe u prvom stepenu, dok oko 4-5 godina u svim stepenima. Naime, na osnovu podataka iz 2021. godine, rok na raspolaganju za građanske predmete u prvom stepenu je bilo 1.339 dana, a u drugom stepenu 646²⁹ dana. Ovo je zbog velikog obima predmeta, kao i zbog davanja prioriteta drugim pitanjima u skladu sa zakonom. Efikasnost je veća u drugim sudovima u vezi sa radnim sporovima, osim u Osnovnom sudu u Mitrovici³⁰. Uopšteno, osim Osnovnog suda u Prištini, Gnjilanu i Peći, ostali sudovi su primili znatno manje tužbi u vezi sa radnim sporovima³¹.

Na osnovu ovog Izveštaja proizilazi da je na kraju 2021. godine u građanskim odeljenjima osnovnih sudova ostalo nerešeno oko 7.519 radnih sporova. Nesumnjivo je da su predmeti iz nesprovođenja kolektivnih

²⁶ Vidi „Nesprovođenje Kolektivnog ugovora dovodi do udvostručavanja predmeta u građanskom odseku“ 24.09.2022, KOHA. Članak dostupan na: <https://www.koha.net/betimi-per-drejtesi-ktv/345174/mosbatimi-i-kontrates-kolektive-con-ne-dyfishim-te-lendeve-ne-divizionin-civil/>

²⁷ Vidi Godišnji izveštaj Inspektorata rada 2021. Inspekcije po pritužbi: 799 u privatnom sektoru i 4 353 u javnom sektoru. Slika 6. Strana 18, dostupno na: <https://ip.rks-gov.net/wp-content/uploads/RAPORTI-VJETOR-2021.pdf> ili BIRN i ATRC, Izveštaj iz 2022. „Obrada predmeta radničkih prava od strane Inspekcije rada i pravosuđa“ gde je upisano da je tokom 2020. i 2021. godine podneto višestruko više pritužbi iz javnog sektora u odnosu na privatni sektor (2020. – 9.801 iz javnog sektora i samo 646 iz privatnog sektora; 2021 – 4.353 iz javnog sektora i samo 799 iz privatnog sektora). Izveštaj je dostupan na: https://kallxo.com/wp-content/uploads/2023/01/Raporti_ALB-BIRN-Kosovo-1-min.pdf

²⁸ Član 475. Zakona o parničnom postupku

²⁹ Izveštaj 'DASHBOARD' Strana 14.

³⁰ NVO Lens. Nacrt Izveštaj '(Ne) Obrađivanje radnih sporova' 2022, strana 19-29

³¹ Ibid, strana 32.

ugovora ovaj broj povećali. Što se tiče efikasnosti, takođe, drugi izveštaj pokazuje da je u periodu 2016-2018 godine, od 11.834 predmeta u radu, presuđeno samo njih 4.215, ili 35.6%.³²

Takođe je važno naglasiti da je uopšteno u spornim predmetima tokom 2021. godine prosek sudija u rešavanju predmeta mesečno bio 17,89 rešenih predmeta mesečno za jednog sudiju³³, dok je u 2022. godini – 20 predmeta za jednog sudiju³⁴.

1.4. Izveštaj SIGMA-e za Kosovo 2021 godinu

Prema izveštaju SIGMA za Kosovo za 2021. godinu, odnosno principu 4 – „pravično rešavanje upravnih sporova je zagaranovano unutrašnjim upravnim žalbama i sudskom revizijom“, Kosovo ima ocenu 3, što je isto kao i u 2017. godini.

Tamo se ističe da je upravna pravda na Kosovu otežana nedovoljnim kapacitetima. U proseku, upravni sudski postupak traje više od tri godine, a SMIL, objavljivanje presuda i druge mere su pozitivni pomaci, ali ne mogu sami da reše veliki broj predmeta.

Kako se navodi u Izveštaju, s obzirom da ne postoji poseban upravni sud, o upravnim sporovima odlučuje Opšti Departman Osnovnog suda u Prištini, gde nije obezbeđena puna specijalizacija sudija jer se uporedo sa upravnim predmetima bave i sporovima u vezi sa prekršajima. Sudije imaju podršku nedovoljnog broja pravnih pomoćnika (10 pomoćnika za 12 sudija) i imaju pristup obuci Akademije Pravde na osnovu sveobuhvatnog mehanizma za procenu potreba za obukom.

On upoređuje vreme na raspolaganju u prvom stepenu za okončanje upravnog predmeta po metodologiji CEPEJ-a, koje je na Kosovu za 2020. godinu iznosilo 1188 dana sa regionalnim prosekom 2020. godine koji iznosi 544 dana i prosekom zemalja Saveta Evropa 2018. – 248 dana.³⁵

1.5. Nacrt zakona o Upravnim Sporovima

S druge strane, postupak upravnih sporova je takođe u reformisanju. Ministarstvo pravde uz podršku SIGMA/OECD pripremlilo je Nacrt zakona o upravnim sporovima koji je trenutno u proceduri drugog čitanja u Skupštini Kosova.

Ovim Nacrtom zakona, pre svega, ima za cilj postizanje: 1) pune sudske zaštite od svih oblika delatnosti javne uprave; 2) delotvoran sudski postupak iu razumnom roku; 3) proaktivniju ulogu suda i 4) povećanje efikasnosti pravosudnog sistema u rešavanju upravnih sporova.

U početku, sagledavajući potrebu za konkretnijim regulisanjem postupka odlučivanja u upravnim sporova, Nacrt zakona predstavlja mnogo naprednije i detaljnije odredbe u odnosu na važeći Zakon o upravnim sporova iz 2010. godine, koji se za mnoga proceduralna pitanja odnosi na zakone o upravnim sporovima. građanskopravni zakon na snazi, što je izazvalo poteškoće u primeni kako za sudije tako i za stranke i druge učesnike u postupku.

³² BIRN i ATRC, Izveštaj 2022 „Postupanje u slučajevima prava radnika od strane Inspektorata rada i pravosuđa strana 24.

³³ Statistički izveštaj SSK-a za 2021. Strana 9.

³⁴ Statistički izveštaj SSK-a za 2021. Strana 10.

³⁵ SIGMA Monitoring Report ‘The Principles of Public Administration’. Kosovo 2021. Strana 104-106. Dostupan na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Kosovo.pdf>

Zatim, u Nacrtu zakona su detaljno navedene vrste tužbi koje se mogu podneti za pokretanje upravnog spora, ukupno osam (8): tužba za poništenje; tužba za izdavanje upravnog akta; tužba protiv druge upravnog postupka; utvrđivanje činjenice; zahtev za naknadu štete; tužba protiv normativnog podzakonskog akta; tužba nadležnosti ; i tužbe u vezi sa upravnim ugovorom. Nacrt zakona predviđa pravila za pripremne postupka koje sud mora da preduzme, kao i nudi dve mogućnosti za razvoj postupka: u glavnoj sudskoj sednici na koju su stranke pozvane, ili u sednici pretresnog tela sa pismeni postupak, odnosno bez prisustva stranaka. Druga mogućnost je novina ovog Nacrta zakona, koja se nudi radi obezbeđivanja efikasnosti, ali to može da se uradi samo u slučajevima kada se stranke na to izričito saglase, ili sud oceni da su činjenice u osnovi predmeta utvrđene i ispitivanje nije složen u činjeničnom i pravnom pitanju. I u ovim slučajevima, sud, iako tako odluči, može u međuvremenu, u toku postupka, odlučiti da se o pojedinim činjeničnim pitanjima raspravlja u sudskoj sednici.

U cilju efikasnosti postupka, Nacrt zakona naglašava i da svi postupci moraju biti registrovani u SMIL-u i otvara put elektronskoj komunikaciji između suda i stranaka u postupku, kao i održavanju ročišta putem daljinske komunikacije.

Štaviše , Nacrtom zakona pojašnjena je obaveza i rok za dostavljanje spisa spornog predmeta, od strane tuženog, pod pretnjom novčane kazne, ali i rok za odgovor na tužbu. Ova obaveza se takođe proteže i na bilo koji drugi javni organ, prema odluci Suda, da, takođe pod pretnjom novčane kazne, dostavi dokumente, spise, uključujući i elektronske dokumente, i da pruži informacije koje Sud traži. Vredi naglasiti da je mogućnost da sud izriče novčane kazne glavnom administrativnom službeniku javne institucije, ali i drugim službenicima nadležnim za druge poslove, novina ovog Nacrta zakona.

Pravila utvrđena za glavnu sednicu Predlogom zakona su specifična za prirodu upravnih sporova, pri čemu je vredno naglasiti da sud ispituje i odlučuje o predmetu u okviru tužbe, ali se ne ograničava na razloge i iznete činjenice. Sud ima obavezu da razjasni sve činjenice neophodne za donošenje pravične odluke.

Ono što je veoma važno iz ovog Nacrta zakona jeste da sve odluke suda moraju biti od vrednosti, tako da se predmeti ne mogu vraćati u državnu upravu na ponovno razmatranje ili vraćanje. Ovo je suštinska promena u odnosu na Zakon iz 2010. godine, koji je omogućio da se predmet vrati u javnu upravu (koja je u pojedinim slučajevima ponovo donela istu odluku) i stvorila efekat „ping-ponga”³⁶.

Zatim, što se pravnih pouka tiče, vredno naglasiti da ovim Nacrtom zakona postoje samo dva nivoa suđenja, a Vrhovni sud služi samo da sudi o reviziji ili tužbi protiv podzakonskih akata (u tom slučaju on deluje kao prvi i samo sud instance) . Takođe, definisana su pravila da drugostepeni sud, kada odlučuje o žalbi, mora doneti konačnu odluku o predmetu i nema pravo da predmet vrati prvostepenom sudu na ponovno razmatranje. Ova zabrana i otklanjanje pomenutog „ping-pong” efekta između pravosuđa i uprave imaće ogroman uticaj na efikasnost postupka, čime se obezbeđuje zaštita prava stranaka, ali i otklanjanje aktuelni ' backlog ' upravnih sporova.

Što se tiče mera bezbednosti, u Nacrtu zakona je specificirano kada se o njima može odlučivati i utvrđena je obaveza da Sud preispita uslove za preduzimanje mere, odnosno da li i dalje budu ispunjeni, kako bi se izbegle situacije da mera bezbednosti se bavi slučajem podnošenja tužbe i tada se predmet ne rešava

³⁶ Prenošnje predmeta od uprave do suda i obrnuto, čak i nekoliko puta, onemogućavajući stranku da o svom predmetu odluči konačno i prema zaslugama.

nekoliko godina, a u međuvremenu mera bezbednosti gubi smisao. Takođe, u Nacrtu zakona se ističe da slučajeve za koje je određena mera bezbednosti Sud postupa sa prioriteto.

Troškove sudskog postupka upravnog spora snosi stranka koja izgubi sudski proces. To je predviđeno predloženim Predlogom zakona i time se popravljaju jedno pravilo koju aktuelno ima Zakon iz 2010. godine, koji naglašava da troškove ravnopravno dele stranke.

Za razliku od Zakona iz 2010. godine, koji ima ozbiljne nedostatke u odredbama koje regulišu izvršenje pravosnažnih sudskih odluka, što ih otežava primenu u praksi, Nacrt zakona u ovom poglavlju je detaljno regulisao postupak izvršenja sudskih odluka. Između ostalog, kao novinu vredi istaći mogućnost da Sud izriče novčane kazne odgovornim službenicima i glavnim službenicima javnih institucija za neizvršavanje sudske odluke. Takođe, predviđena je mogućnost da sud donese akt direktno ili angažovanjem vanrednog poverenika iz reda veštaka, kada nijedan drugi način izvršenja nije uspešan.

U vezi sa ovim Konceptom Dokumenta, u pogledu uređenja pravosudnog sistema ili sudova nadležnog za suđenje u upravnom sporu, kao i njihove posebne nadležnosti, ovim predlogom zakona je predviđeno da se to reguliše drugim posebnim zakonima. U ovom slučaju, zakoni na snazi na Kosovu koji regulišu organizaciju i nadležnost za upravno suđenje su Zakon o sudovima³⁷ i Zakon o privrednim sudovima³⁸.

Kao što je gore navedeno, Zakon o sudovima trenutno reguliše Departman za Upravljanje u okviru Osnovnog suda u Prištini (OSP) kao nadležni organ za rešavanje upravnih sporova, u kojima su pojedinci (fizička lica kao tužioci) stranke u izveštaju sa javnom upravom (kao tuženi). Međutim, Zakon o Privrednom sudu predviđa nadležnost ovog suda za suđenje svih upravnih sporova u kojima su privredna društva (kao tužioci) u odnosu na javnu upravu (kao tuženi).

³⁷ Zakon Br. 06/L-054 o sudovima. 2018 godine. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18302>

³⁸ Zakon Br. 08/L-015 o Privrednom sudu 2022 godine. Dostupan na : <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=53748>

1.6. Spisak dokumenata politike i važećih zakona
 Sledeća slika rezimira pravni okvir koji je na snazi za upravne sporove i radne sporove

Slika 7 - Relevantni politički dokumenti, zakoni i podzakonski akti

Dokument politike, zakon ili podzakonski akt	Link na politiku ili planski dokument putem interneta ili na pravne akte u Službenom listu	Državna(e) institucija(e) odgovorna(e) za sprovođenje	Uloga i dužnosti institucije(a)
Zakon o Sudovima	Službeni List	Sudovi Republike Kosovo	Ovaj zakon u članu 14 definiše nadležnost DU u Osnovnom sudu koji sudi i odlučuje u upravnim sporovima po tužbama protiv konačnih upravnih akata i za druga pitanja utvrđena zakonom. Članom 13 (1.5) definisana su ovlašćenja opštih odeljenja u okviru osnovnih sudova i njihovih ogranaka. Građanska odeljenja se zatim, kroz interne akte SSK-a, formiraju u okviru opštih odeljenja sedam osnovnih sudova. Takođe, istim Zakonom – članom 20. je predviđena organizaciona podela Apelacionog suda i Departmana za Upravljanje u okviru njega, koje se bavi upravnim sporovima kao drugi nivo po žalbi (odluka u veću). Dok, članovi 21-22 definišu nadležnost Vrhovnog suda, u pogledu zahteva za vanredne pravne lekove protiv pravosnažnih odluka sudova Republike Kosovo.
Zakona o Privrednom sudu	Službeni List	Privredni sud. Vrhovni sud	Ovaj zakon u članu 4. utvrđuje da su svi privredni sporovi i upravni sporovi u nadležnosti Privrednog suda.

			<p>Takođe u članu 10 (stav 2) određeno je da prvostepena saveta Privrednog suda čine četiri (4) posebna odeljenja, uključujući Odeljenje za ekonomske pitanja, Fiskalno odeljenje, Departman za Upravljanje i Opšte Odeljenje.</p> <p>Članom 13. stav 1. podstav 1.11, u vezi sa stavom 4, utvrđeno je da se upravni sporovi koje pokreću privredna društva protiv pravosnažnih odluka Poreske uprave, Carinske uprave, Ministarstva finansija i svakog drugog državnog organa nadležnog za nametanje poreza ili druge državne obaveze obavlja Fiskalno odeljenje u okviru Privrednog suda.</p> <p>Takođe, članom 13. stav 1. podstav 1.12, u vezi sa stavom 5, utvrđeno je da upravne sporove koje pokreću privredna društva protiv pravosnažnih odluka u upravnom postupku vodi DU u okviru ovog suda.</p>
Zakon o Upravnim Sporovima	<u>Službeni List</u>	<p>Departman za Upravljanje Osnovnog Suda u Prištini</p> <p>Privredni sud</p> <p>Apelacioni sud</p> <p>Vrhovni sud</p>	<p>Članom 23. Zakona o upravnim sporovima određeno je da o tužbama protiv upravnih akata uprave odlučuje u prvom stepenu nadležni sud za upravne predmete, ako drugim zakonskim odredbama nije drugačije određeno.</p> <p>Protiv rešenja donetog u upravnom sporu žalbu rešava drugostepeni sud nadležan za upravna pitanja.</p>
Nacrt zakona o Upravnim Sporovima	<u>Skupština Kosova</u>	<p>Departman za Upravljanje Osnovnog Suda u Prištini</p> <p>Privredni sud</p> <p>Apelacioni sud</p> <p>Vrhovni sud</p>	<p>Članom 10 (stav 1) Nacrta zakona određeno je da se organizacija sistema suda ili nadležnih sudova za rešavanje upravnog spora, kao i relevantna nadležnost ili nadležnost uređuje (posebnim) zakonom.</p> <p>Međutim, stav 4. istog člana utvrđuje da Vrhovni sud sud o reviziji i rešava sukob nadležnosti između nižestepenih sudova.</p>

Zakon o Parničnom Postupku	<u>Službeni List</u>	Sudovi Republike Kosovo	Ovim zakonom utvrđuju se pravila postupka na osnovu kojih sud ispituje i rešava sporove iz pravno-građanskih odnosa fizičkih i pravnih lica, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.
Zakon o Prekršajima	<u>Službeni List</u>	Organi za Prekršaje	Članom 475. Zakona propisano je da će u sporovima iz radnog odnosa, a posebno u slučaju određivanja rokova i sazivanja sudskih sednica, sud uvek voditi računa o potrebi hitnog rešavanja sporova iz radnog odnosa.
Zakon o Radu	<u>Službeni List</u>	Sud Inspektorat za rad	Organi za prekršaje razvijaju prekršajni postupak u određenim slučajevima i protiv njihovih odluka može se pokrenuti upravni spor u Upravnom odeljenju Osnovnog suda u Prištini. Odeljenja za prekršaje se bave zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka i dalje razvijaju prekršajni postupak ukoliko ti zahtevi budu prihvaćeni. Članom 78. ističe se pravo zaposlenog koji smatra da je poslodavac kršio pravo iz radnog odnosa, da može da podnese zahtev poslodavcu ili nadležnom organu poslodavca, ako postoji, za ostvarivanje radnog odnosa. povređena prava, dok je poslodavac dužan da po zahtevu zaposlenog odluči u roku petnaest (15) dana od dana prijema zahteva i takvu odluku dostavi zaposlenom u roku od osam (8) dana. Članom 79. regulisana je sudska zaštita, prema kojoj zaposleni koji nije zadovoljan odlukom kojom smatra da su mu kršile prava, ili ne dobije odgovor u roku, u roku od trideset (30) dana, mogu pokrenuti radni spor u Nadležnom sudu. Članom 82. određeno je da zaposleni može u svakom trenutku da podnese pritužbu Inspektoratu rada za pitanja

			koja su u nadležnosti ovog organa. U slučaju da Inspektorat utvrdi povredu zakona o radu, u skladu sa članom 83, može kazniti poslodavca.
Zakon o Inspektoratu rada i Zakon izmeni i dopuni zakona o Inspektoratu rada	Službeni List	Inspektorat Rada	Prema ovom zakonu, Inspektorat rada na sveobuhvatan način vrši nadzor nad sprovođenjem zakonskih i podzakonskih odredbi iz oblasti rada, uključujući radne odnose, zaštitu na radu, zaštitu zdravlja zaposlenih i radne sredine.
Zakon o Nezavisnom nadzornom odboru za Civilnu Službu Kosova	Službeni List	Nezavisni Nadzorni Odbor za Civilnu Službu Kosova (NNOCSK)	Protiv rešenja Inspektorata rada, prema Zakonu, može se pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda. NNOCSK je nezavisna ustavna institucija koja obezbeđuje poštovanje pravila i principa koji regulišu državnu službu. Ovaj odbor ima sledeća ovlašćenja: <ul style="list-style-type: none"> - razmatra i odlučuje po pritužbama civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu; - nadgleda postupak izbora i odlučuje da li su imenovanja civilnih službenika na višem rukovodećem nivou i na nivou rukovodstva izvršena u skladu sa pravilima i principima zakonodavstva o državnoj službi; - prati institucije javne uprave koje zapošljavaju državne službenike, u pogledu primene pravila i principa službeničkog zakonodavstva. Protiv odluke Saveta nezadovoljna stranka koja tvrdi da je odluka Odbora nepravosnažna može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda, u roku utvrđenom odredbama zakona o upravnom sporu.

1.7. Suština problema

Osnovni problem koji je utvrdila radna grupa je niska efikasnost u upravnim i radnim sporovima, o čemu svedoče podaci u uvodnom delu ovog Koncept dokumenta. Ovaj problem nastaje kao rezultat različitih uzroka i proizvodi određene efekte kako kod pojedinaca koji se suočavaju sa ovim problemom, tako i u društvu uopšte. Sledeća slika predstavlja suštinu problema nastao za potrebe ovog koncept dokumenta.

Slika 8 Suština problema, koje predstavlja glavni problem, uzroci i posledice

Efekte	Neostvarivanje prava u razumnom roku (odložena pravda)
	Gubitak poverenja javnosti i ograničen pristup pravdi
	Neadekvatan sudski nadzor
Glavni problem	Niska efikasnost u upravnim i radnim sporovima
Uzroci	Nedovoljni kapaciteti i izvori
	Nedostatak prioriteta upravnog pravosuđa i radnih sporova
	Rasparčavanje sudske prakse i nedostatak specijalizacije
	Ostali uzroci vezani za organe javne uprave i kvalitet predstavljanja

1.7.1. Uzroci

1.7.1.1. Nedovoljni kapaciteti i izvori

DU OSP trenutno čini devet (9) sudija i tri (3) stručna saradnika, dok Departman za Upravljanje Apelacionog suda čine četiri (4) sudije i jedan (1) stručni saradnik, kao i u Vrhovni sud ima dvoje (2) sudija koji sude u slučajevima upravnih sporova.

Petnaest (15) sudija u sva tri nivoa sudova koji sude u upravnim sporovima (ne računajući sudije Privrednog suda) i četiri (4) stručna saradnika, u poređenju sa brojem predmeta koje vode Departman za Upravljanje Osnovnog suda i Odeljenja za žalbe nisu dovoljni za rešavanje svih upravnih sporova. Takođe, u Privrednom sudu rade tri (3) sudije u okviru dva odeljenja koja se bave upravnim sporovima: Fiskalno odeljenje i Departman za Upravljanje .

Prosečan izbor predmeta od strane sudija u Departmanu za Upravljanje Opšteg suda pravde tokom 2021. godine iznosio je 20,49 predmeta po sudiji mesečno³⁹ i 2022. godine - 25,7 predmeta po sudiji mesečno⁴⁰, dok je u Odeljenju za upravne poslove Suda Žalba - 24,36 predmeta po sudiji mesečno u 2021⁴¹. godini i 28,22 predmeta po sudiji mesečno u 2022 godine⁴².

³⁹ SSK - Statistički izveštaj sudova. 2021 godine. Strana 7. Dostupan na: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/91632_KGJK_Raporti_Statistikor_Vjetor_Gjykatave_2021.pdf

⁴⁰ SSK - Statistički izveštaj sudova. 2022 godine. Strana 8. Dostupan na: https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/45114_RAPORTI%20STATISTIKOR%20I%20GJYKATAVE%20VJETOR%202022.pdf

⁴¹ SSK - Statistički izveštaj sudova. 2021 godine. Strana 6.

⁴² SSK - Statistički izveštaj sudova. 2022 godine. Strana 6.

Uprkos toga što ovo pokazuje prilično visoku efikasnost ovih sudija u odnosu na druge grane, treba imati u vidu da se procenjuje da će reforma Nacrta zakona o upravnim sporovima povećati broj upravnih sporova u sudovima. Ovo zbog činjenice da su ovim nactrom zakona predviđene nove vrste tužbi, koje proširuju obim sudske zaštite od postupanja javne uprave, kao i daju konkretne mere za obezbeđivanje efikasnosti sudskog postupka upravnih sporova, što može podići poverenje javnosti u pravosuđe i kao rezultat toga motivisati je da pokrene sudski postupak. Takođe, nacrt zakona predviđa obavezno odlučivanje po vrednost predmeta koji se vode, čime se ukida mogućnost vraćanja predmeta organu uprave na ponovno razmatranje. To znači da će upravnim sudijama trebati više vremena da odluče o upravnom sporu.

S druge strane, građanska odeljenja opštih odeljenja u okviru osnovnih sudova nemaju određenog sudiju koji se bavi isključivo radnim sporovima. Dakle, ove sporove vode sve sudije u okviru ovih odeljenja, prema automatskoj raspodeli predmeta. Ove sudije se bave i drugim građanskim sporovima, a posebno su u Osnovnom sudu u Prištini preopterećene.

Što se tiče primene Zakona o radu, vredni naglasiti da je Vlada Kosova nedavno preduzela konkretne mere za povećanje budžeta i broja inspektora rada⁴³. Očekuje se da će to uticati na senzibilizaciju zaposlenih i na sve veći broj dokaza, bar u prvim godinama, o kršenju prava u vezi sa radom, što može dovesti i do porasta radnih sudskih sporova.

Pored ljudskih kapaciteta, uopšteno je vredno naglasiti da se online saslušanja ne održavaju, pa čak ni pozivi podnosiocima zahteva ne šalju se elektronskim putem. Nedavno je započet pilot projekat za slanje poziva Osnovnog suda u Prištini putem elektronske pošte Državnoj advokaturi kao zastupniku tužene strane – javne institucije, u upravnim sporovima.

1.7.1.2. Nedostatak prioriteta upravnog pravosuđa i radnih sporova

Niska efikasnost proizilazi i iz činjenice da se građansko pravosuđe uopšte i krivično pravosuđe smatraju u većoj meri prioriternim nego upravno pravo koje je van delokruga Privrednog suda. Ovo je zbog velikog broja nerešenih građanskih sporova, i stalno novih pristiglih, kao i nastojanja da se krivični predmeti sude na vreme i da se s tim u vezi izbegne zastarevanje krivičnih predmeta. Kao rezultat dosadašnjeg procesa zapošljavanja novih sudija i odluka predsednika sudova o raspoređivanju odeljenja u kojima će nove sudije raditi, prioritet su bila odeljenja za građanske i krivične predmete. Može se reći da je ista situacija i sa imenovanjem stručnih saradnika gde je prioritet njihovo imenovanje u drugim odeljenjima.

Tokom prošle godine prioritet je bilo osnivanje i funkcionisanje Privrednog suda, koji će, kako je već objašnjeno, rešavati veliki broj tekućih upravnih sporova u sudu.

Do sada nijedan sudija upravnih odeljenja nije bio član SSK-a, dok je nedavno na ovu poziciju imenovan sudija iz Upravnog odeljenja DU, što može da poveća fokus SSK-a na upravnom pravosuđu.

⁴³ Budžet Inspektorata za rad je predviđen da bude 1, 575, 632 ili 99% veći od budžeta za 2022. godinu kada je bio 790,632 evra. Broj zaposlenih u ovoj instituciji je predviđen da se poveća od 90 (koliko je trenutno) na 190, sa povećanjem od 111%. Izvor: Budžet Kosova za 2023. godinu. Strana 35. Dostupan na: <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=68589>

Što se tiče radnih sporova, vredi naglasiti da se zbog gore navedenih opterećenja građanskim sporovima radni sporovi ne postupaju se sa prioriteto kako to zakon propisuje, a efikasnost ostaje niska⁴⁴.

1.7.1.3. Raspračavanje sudske prakse i nedostatak specijalizacije

Iz urađenih analiza uočava se da sudska praksa u upravnom pravosuđu nije dovoljno ujednačena. Retki su slučajevi, posebno poslednjih godina, održavanja okruglih stolova na kojima bi se raspravljalo o upravnim sporovima sa kojima se sudije trenutno suočavaju, bilo među sudijama u okviru DU OSP, ili čak između njih i viših sudova - Apelacioni sud i Vrhovni sud . Ovo se može opravdati malim brojem sudija i velikim brojem predmeta sa kojima se trenutno bave.

Rascjepkanost upravnih sporova postoji i zbog činjenice da osnivanjem Privrednog suda deo ovih sporova tretira ovaj sud. Naime, upravne sporove koje pokreću privredna društva sa javnim vlastima tretira Privredni sud, dok ostale upravne sporove, odnosno one koje pokreću fizička lica protiv organa javne vlasti, rešava OUP. To onemogućava specijalizaciju sudija u upravnim sporovima i otežava ujednačavanje sudske prakse.

Neusklađenost ili neusaglašenost materijalnih zakona, kao i nejasnoće koje u njima postoje, doprinose raspračavanja sudske prakse. Ovi zakoni otežavaju sudijama da tumače ove zakone, posebno na jedinstven način, i na taj način utiču na efikasnost.

Što se tiče radnih sporova, gore je pomenuto da ne postoji sudija koji je određen isključivo za njih, ali čak ni u DU OSP ne postoji specijalizacija sudija za druge vrste upravnih sukoba. *Ad-hoc* obuku, bilo specifičnu ili opštu, za upravno pravosuđe nudi Akademija pravde, ali oni nisu pratili dalju specijalizaciju sudija, odnosno da budu raspoređeni na rad u određenim vrstama upravnih sporova . Trenutno, kako je situacija sada, svih devet (9) DU sudija u OSP sudi u skoro svim vrstama upravnih sporova.

Daljeg raspračavanja doprinosi i činjenica da se u pravosudnom sistemu Kosova, prekršajne predmete bave različita odeljenja. DU u OSP rešava sporove fizičkih lica pokrenute po tužbama fizičkih lica protiv prekršaja za koje je prekršajni organ (npr. Policija, Inspektorat) izrekao novčanu kaznu kada je: (a) sankcija novčane kazne u određenom iznosu predviđeno; (b) za fizičko lice je predviđena novčana kazna do 500 evra; i (c) je predviđeno izricanje novčane kazne na licu mesta⁴⁵. Ovi slučajevi se razlikuju od drugih prekršaja u kojima organ prekršaja ili oštećeni podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka sudu, a zatim sudija za prekršaje vodi postupak i odlučuje o predmetu. Ove sudije za prekršaje ne pripadaju DU OSP, već odeljenjima za prekršaje u opštim odeljenjima sedam (7) osnovnih sudova na Kosovu.

Ostali uzroci vezani za organe javne uprave i kvalitet predstavljanja

Niskoj efikasnosti u upravnim i radnim sporovima doprinose i drugi uzroci:

- **Nedostaci i nepažnja u izradi upravnih postupaka organa javne uprave** – Značajan broj nezakonitih odluka i povreda prava stranaka u ovim postupcima ishodi povećanjem broja sudskih sporova. Uprkos svemoćnim sudskim odlukama, u organima državne uprave ne postoji stabilan sistem da oni uče iz učinjenih grešaka i da ih ubuduće ne ponavljaju u upravnim postupcima. U poslednje vreme došlo je do

⁴⁴ Pogledajte stranu 12 Koncept Dokumenta, gde se ističe da se radni spor u proseku sudi 2-3 godine u prvom stepenu, a 4-5 godina u svim sudskim instancama.

⁴⁵ Pogledajte Član 56. Član 64. Zakona o prekršajima koji definiše ovu nadležnost za sud koji rešava upravni spor. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12839>

nekim pomaka u pogledu organizovanja zajedničkih stolova između sudija i specijalizovanih organa javne uprave kako bi se razjasnili problemi u ovom pravcu.

- **Poznavanje advokata o upravnoj pravdi ili čak njihov mali interes za ove slučajeve** - Postoji mali broj advokata specijalizovanih za upravno pravo i čini se da Advokatska komora pridaje veći značaj obuci advokata u krivičnim i građanskim oblastima. Malo interesovanje advokata u upravnim sporovima fizičkih lica proizilazi iz činjenice da se prema važećem Zakonu o upravnim sporovima sudski troškovi ravnopravno dele između stranaka⁴⁶, u postupku, bez obzira na ishod spora. Ovo utiče na stranke da ne angažuju advokate u takvim slučajevima.

- **Kvalitet zastupanja od strane Državne advokature** - Državna advokatska komora je do početka 2023 godine imala mali broj advokata koji su zastupali javne institucije u raznim sudskim sporovima. To je stvorilo poteškoće u vođenju predmeta iz njih, odgovora i blagovremenog obezbeđivanja dokaza/dokumenata, zatim prisustva na sednicama bilo kakvog upravnog spora, i uopšte kvalitetu adekvatnog predstavljanja javne ustanove kao tuženog. Nedavno su u Državnoj advokatskoj komori angažovana četiri (4) dodatna advokata, za koje se očekuje da će imati pozitivan uticaj na ovo pitanje.

- **Nedostaci sistema besplatne pravne pomoći** - Uopšteno, neke tužbe Sud često vraća strankama radi daljeg pojašnjenja i dovršavanja. Takođe, postoji mnogo slučajeva kada se stranka (naročito u sporovima u vezi sa socijalnim programima) sama pojavljuje na sudu bez advokata i to oduzima više vremena sudu da obavesti stranku i obezbedi zaštitu njenih prava. Postoje i slučajevi da neke stranke dobijaju besplatnu pravnu pomoć, gde pripremaju tužbu uz pomoć službenika Agencije za besplatnu pravnu pomoć, ili bilo koje nevladine organizacije koja nudi besplatnu pravnu pomoć, dok je stranka u sudskom postupku ne zastupa službenik besplatne pravne pomoći, već od bilo kog advokata koji se zalaže za jednu sednicu, a ne za slučaj u celini. Ovo uzrokuje poteškoće u upoznavanju advokata sa predmetom ili kvalitetom zastupanja uopšte. Štaviše, finansijski kriterijum za korišćenje besplatne pravne pomoći znači da samo lica kojima je prestao radni odnos i nemaju druge prihode mogu koristiti ovu pomoć.

1.7.2. Efekti

1.7.2.1. Neostvarivanje prava u razumnom roku

Neefikasnost upravnog pravosuđa dovodi do slučajeva kršenja prava stranaka na suđenje u razumnom roku. Pored kršenja prava, ova situacija će uticati i na potencijalnu novčanu nadoknadu stranaka, koju je Ministarstvo pravde razmotrilo u drugom koncept dokumentu⁴⁷. I pored cilja koji Nacrt zakona o upravnim sporovima ima u povećanju efikasnosti, kroz predviđene mere, institucionalni okvir sudova, a posebno broj sudija i njihova podrška u rešavanju upravnih sporova, od ključnog je značaja za povećanje ove efikasnosti.

Kao što je navedeno u uvodnom delu, vreme na raspolaganju za upravne sporove - 2021. godina, na prvom stepenu je bilo 798 dana, dok je na drugom stepenu 426 dana, a sa druge strane, stopa rešavanja u prvom stepenu iznosila je 94% a stopa drugog 74%⁴⁸. Čini se da je 2021. godina prema podacima pratila isti trend 2020. i 2019. godine, sa manjim razlikama. Međutim, Kosovo je u efikasnosti upravnog pravosuđa u smislu raspoloživog vremena u prvom stepenu, u poređenju sa prosekom zemalja Zapadnog

⁴⁶ Član 64. Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁷ Koncept dokumenta za donošenje presude u razumnom roku. Dostupan na: <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2023/07/KONCEPT-DOKUMENTI-PER-REALIZIMIN-E-TE-DREJTAVE-CIVILE-PERFSHIRE-TE-DREJTEN-E-PALEVE-PER-GJYKIM-BRENDA-KOHES-SE-ARSYESHME.pdf>

⁴⁸ Dashboard. Strana 14. Dostupan na: <https://rm.coe.int/kosovo-20220630-deliverable-2/1680a8c31d>

Balkana (ZB) znatno slabije (787 dana u odnosu na 492 dana ZB), ili čak stepen klirensa u drugom stepenu (74% u poređenju sa 93% ZB).

Broj upravnih sporova od 2019. do 2022 godine. pokrenutih u DU je u porastu. U 2019. godini primljena je ukupno 3151 tužba za pokretanje upravnih sporova, u 2020. godini – 1338 tužbi (ova godina se ne može računati u ovu analizu zbog izbijanja pandemije 'Covid-19'), u 2021. godini – 3295 tužbi i 2022. – 3408⁴⁹. I pored toga što je 2022. godine deo predmeta prebačen na Privredni sud, koji je ove godine operacionalizovan (oko 2000 upravnih sporova u prvom stepenu), veliki deo predmeta i dalje ostaje u postupanje u DU OSP - ukupno 6408 predmeta, od kojih je 1548 starijih od 2 godine⁵⁰, ili u Departmanu za Upravljanje Apelacionog suda - 350⁵¹ predmeta.

Analize pokazuju da se u narednih nekoliko godina očekuje samo povećanje broja upravnih sporova, a smatram da sadašnje sudije skoro dostižu maksimalnu kvotu selekcije predmeta, a kada se to smatra novim Nacrtom zakona o upravnim sporovima, svi predmeti moraju biti odabrani na osnovu merituma, onda je gotovo nemoguće povećati stopu rešavanja bez povećanja broja sudija i preduzimanja drugih mera. Više novih predmeta, uz istu stopu efikasnosti, znači da će se broj starih predmeta (preko 2 godine) samo povećavati.

1.7.2.2. Gubitak poverenja javnosti i ograničen pristup pravdi

Neefikasnost sudova stvara nisko poverenje javnosti u njih i samim tim ih obeshrabruje da pokrenu sudske postupke radi zaštite svojih prava, pa čak i da razmotre druge mogućnosti da ih zaštite.

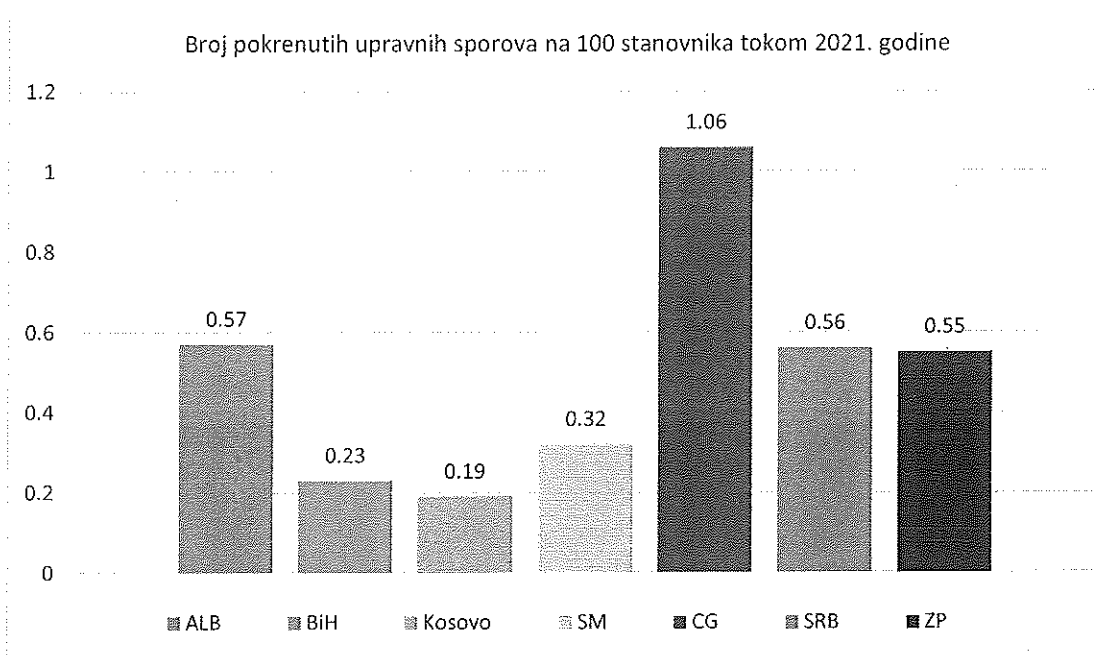
To dokazuju i podaci u poređenju sa zemljama ZB, gde Kosovo trenutno ima najmanji broj pokrenutih upravnih sporova.

⁴⁹ Pogledajte godišnje statističke izveštaje SSK-a. Dostupan na: <https://www.gjyqesori-rks.org/raportet/?cYear=2023>

⁵⁰ Godišnji statistički izveštaj za 2022 godinu SSK. Strana 10. dostupan na: <https://www.gjyqesori-rks.org/wp-content/uploads/reports/45114-RAPORTI%20STATISTIKOR%20I%20GJYKATAVE%20VJETOR%202022.pdf>

⁵¹ Ibid. Strana 8.

Slika 9 - Broj pokrenutih upravnih sporova , upoređenje Kosova sa drugim zemljama Zapadnog Balkana (Izvor: Izveštaj 'Dashboard')⁵²⁾



Uprkos činjenici da će upravne sporove u kojima su umešana preduzeća rešavati Privredni sud u cilju povećanja efikasnosti ovih predmeta, kršenje prava fizičkih lica takođe imaju direktan uticaj na ekonomski razvoj i utiču na nivo ilegalnih migracija, kriminala ili čak drugih srodnih problema.

Prema Izveštaju Balkanskog barometra, šest od deset (61%) ispitanika na Kosovu veruje pravosuđu, iako više od trećine (36%) ne veruje. Međutim, u odnosu na druge institucije kao što su Skupština, Vlada, lokalne vlasti, Zaštitnik građana, Revizor - pravosuđu se manje veruje⁵³.

1.7.2.3. Neadekvatan nadzor nad organima javne uprave od strane pravosuđa
Neefikasnost pravosuđa obeshrabruje upravu da unapredi preduzete upravne radnje, a samim tim i ponavljanje istih kršenja u upravnim postupcima znajući da ih sud ne može efikasno zaštititi.

Na osnovu podataka Svetskog projekta pravde, u okviru pod-faktora 1.2 – Ovlašćenja izvršne vlasti su efektivno ograničena od strane pravosuđa, za 2020. godinu, Kosovo je rangirano sa 0,42 poena ili na 92. mestu od 128 ocenjenih zemalja u svetu . U 2021. godini Kosovo je ostalo na istim bodovima, rangirano na 93 mestu od 139 ocenjenih zemalja, dok je 2022. napredovalo sa 0,46 poena ili 83. od 140 procenjenih zemalja⁵⁴.

⁵² Strana 111. Dostupan na : <https://rm.coe.int/20220630-wb-dashboard-deliverable-1/1680a8c2dd>

⁵³ Vidi Izveštaj o balkanskom barometru, javno mnjenje, 2022, strana 123. Dostupan na :<https://www.rcc.int/download/docs/Balkan%20Barometer%202022%20-%20PO.pdf/21e2192c1d34cc6194ecb029d7b5997f.pdf>

⁵⁴ World Justice Project. Izveštaji za 2020, 2021. i 2022. godinu za Kosovo. Dostupni na <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Kosovo>

Uprkos napretku u prošloj godini, Kosovo takođe ima za cilj da se uzdigne više kroz poboljšanje rada pravosuđa.

1.7.3. Zainteresovane stranke

Sledeća slika navodi utvrđene zainteresovane strane. Takođe pokazuje da li na njih utiču uzroci, posledice ili jedno i drugo. Pored toga, poslednja kolona u rezimeu pokazuje kako na njih utiče. Poglavlje 5 pruža informacije o tome kako su ove zainteresovane strane konsultovane.

Slika 1: Pregled zainteresovanih stranaka na osnovu definicije problema

Ime zainteresovane stranke	Uzroci za koje je stranka povezana	Efekte na koje je stranka povezana	Način na koji je stranka povezana sa ovim uzrokom ili posledicom
Sudski savet Kosova i Sudovi	Nedovoljni kapaciteti i izvori Nedostatak prioriteta upravnog pravosuđa i radnih sporova Raspračavanje sudske prakse i nedostatak specijalizacije		Nije bilo moguće obezbediti dovoljne kapacitete za povećanje efikasnosti pravosuđa u upravnom pravosuđu i radnim sporovima. Upravna pravda je procenjena kao niži prioritet od građanskog i krivičnog pravosuđa. Radni sporovi nemaju prioritet u odnosu na druge sporove. Nedostaje ujednačavanje sudske prakse i sudije nisu specijalizovane za sporove (naročito u radnim sporovima).
Akademija Pravde	Raspračavanje sudske prakse i nedostatak specijalizacije		Ne postoje specijalizovani programi/obuke za upravne sudije i one koji se bave radnim sporovima.
Vlada / organi javne uprave	Ostali uzroci vezani za organe javne uprave i kvalitet predstavljanja	Neadekvatan sudski nadzor	Zastupanje od strane Državne advokature nije odgovarajućeg kvaliteta. Javna uprava ponavlja iste prekršaje tokom razvoja upravnih postupaka.
Advokatska Komora Kosova	Ostali uzroci vezani za organe javne uprave i kvalitet predstavljanja		Znanje i interesovanje advokata za upravne sporove ostali su na niskom nivou.
Organizacije civilnog društva		Gubitak poverenja javnosti	Izveštaji civilnog društva o nadzoru pravosuđa pokazuju

			neefikasnost koja dodatno utiče na gubitak poverenja javnosti u pravosudni sistem.
Građani		Neostvarivanje prava u razumnom roku Gubitak poverenja javnosti Ograničen pristup pravdi	Kršenje ljudskih prava. Mali broj upravnih ili radnih sporova koje su pokrenuli građani, uprkos prekršajima.

1.8. Uporedna Analiza

1.8.1. Austrija

Organizacija upravnog pravosuđa

Austrija ima razvijen sistem upravnog pravosuđa i jedna je od zemalja sa dugom tradicijom sudske revizije upravnih akata. Austrijski sudski sistem pravi razliku između redovnih i upravnih sudova. Dok se redovni sudovi bave građanskim i krivičnim pitanjima, upravni sudovi se bave upravnim pitanjima uključujući krivično upravno pravo.

Važno je naglasiti da je Austrija, nedaleko, preduzela duboku reformu organizacije upravnog pravosuđa. Upravni sudovi kao prvostepeni sudovi prvi put su osnovani 2014. godine, zamenjujući nezavisne upravne sudove, koji su ispunjavali kriterijume suda prema članu 6. EKLJP, ali se u ustavnom pojmu Austrije ne mogu smatrati potpuno novim sudovima⁵⁵.

Ustavni amandmani iz 2012. godine omogućili su preduzimanje velike reforme austrijske državne organizacije zasnovane uglavnom na članstvu u Evropskoj uniji i praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Austrija ima sledeće upravne sudove:

- Državni upravni sud [Landesverwaltungsgerichte] – 1 u svakoj zemlji;
- Savezni Upravni sud: Savezni Upravni sud [Bundesverwaltungsgericht] i Savezni fiskalni sud [Bundesfinanzgericht]
- Vrhovni upravni sud [Verwaltungsgerichtshof] sa sedištem u Beču.

Upravni sudovi odlučuju posebno po žalbama protiv upravnih odluka i akata organa uprave, kao i po žalbama na nepostupanje organa uprave u propisanom roku. (Säumnisbeschwerden).

⁵⁵ Jakab, András, Arthur Dyeve, and Giulio Itzcovich, eds. *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge University Press, 2017. F.

Savezni fiskalni sud odlučuje o žalbenim predmetima koji se tiču javnih poreza i taksi (sa nekim izuzecima) i krivičnog poreskog zakona, pod uslovom da se ovim pitanjima direktno bave federalni fiskalni ili poreski organi.

Savezni upravni sud uglavnom odlučuje o žalbama na odluke saveznih organa u pojmu neposredne savezne uprave. Inače, o slučajevima upravnih žalbi obično odlučuju državni (zemeljski) upravni sudovi. Razlika između saveznih i zemaljskih sudova zasniva se na nadležnosti u zavisnosti od toga koja vrsta vlasti primenjuje dotični zakon.

Na odluke upravnih sudova, pod određenim okolnostima, može se izjaviti žalba Vrhovnom upravnom sudu. Ustavni sud [Verfassungsgerichtshof] može se pokrenuti samo u slučajevima koji uključuju suprotnosti ustava, posebno kršenja osnovnih prava.

Nadležnost i ovlašćena lica

Austrijski ustav je odredio nadležnost sudske revizije upravnog akta određujući da

Član 130. [Slučajevi nezakonitosti]

Upravni sud odlučuje o žalbama u kojima se traži:

- a) nezakonitost odluka organa uprave;
- b) nezakonitost u vršenju neposredne upravne vlasti i obaveza prema određenom licu; ILL
- c) kršenje dužnosti organa uprave da donesu odluku.

Upravni sud odlučuje i po žalbama na uputstva dobijena na osnovu člana 81a (4).⁵⁶

Član 132 [Žalba za nerad]

Žalbu na kršenje dužnosti odlučivanja može podneti stranka koja je u upravnom postupku imala pravo da zahteva ispunjenje te odluke⁵⁷.

Treba naglasiti da su svi radni sporovi u Austriji u nadležnosti radnih i socijalnih sudova, pa su van nadležnosti upravnih sudova. **Zakonom o Sudu za Rad i Socijalna Pitanja** uređuje se postupak u pitanjima radnog prava i socijalnih pitanja pred redovnim sudovima. Zakon ne predviđa nikakvu obavezu da stranke zastupaju advokata pred radnim i socijalnim sudovima u prvom stepenu. Tipičan vremenski okvir je otprilike od nekoliko meseci do dve godine za razvoj sudskog postupka u prvom stepenu. Nekoliko javnih organa u Austriji je nadležno za sprovođenje zakona o radu, a najvažniji organ u tom pogledu je Inspektorat rada, koji prati poštovanje zakonskih propisa o bezbednosti kao što su radno vreme i bezbednost na radnom mestu⁵⁸.

Članstvo, Imenovanja i Sastav

⁵⁶ Ustav Austrije, Član 130. https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en

⁵⁷ Ustav Austrije, Član 132. https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en

⁵⁸ https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=42850

Upravni sudovi i Savezni upravni sud imaju predsjednika, zamenika predsjednika i određen broj drugih članova. Predsjednika, zamenika predsjednika i druge članove Upravnog suda na nivou Landija imenuje vlada tog Landija.

Treba naglasiti da u pogledu pravnih kriterijuma za izbor, sudije upravnih sudova država (saveznih jedinica) moraju imati završene pravne studije ili pravno-političke nauke i najmanje 5 godina radnog iskustva u pravnoj struci⁵⁹.

U postupku izbora u Saveznom upravnom sudu, predsjednika, zamenik predsjednika i druge članove Saveznog upravnog suda imenuje predsjednik Saveza na predlog Savezne vlade. Što se tiče zapošljavanja, nema veze sa mestom predsjednika ili zamenika. Predsjedniku predloge daje Skupština sudija (plenarna skupština) Saveznog upravnog suda ili komisija koju biraju njegovi članovi, koju čine predsjednik, potpredsjednik i najmanje 5 drugih članova Saveznog upravnog suda, navodeći tri kandidata.⁶⁰

Članovi Saveznog upravnog suda moraju imati završene pravne ili pravno-političke nauke i najmanje 5 godina radnog iskustva u pravnoj struci. S obzirom da članovi Saveznog finansijskog upravnog suda moraju imati završenu odgovarajuću studiju i najmanje 5 godina profesionalnog pravnog iskustva.⁶¹

Prema Austrijskom saveznom ustavnom zakonu, upravni sudovi odlučuju preko sudija pojedinaca, ali Zakonom o upravnom sudskom postupku ili saveznim zakonima može biti predviđeno da upravni sudovi odlučuju preko veća (Senates).

Sastav veća utvrđuje se Zakonom o uređenju upravnog suda, a njihov sastav utvrđuje Skupština koju čine predsjednik suda, potpredsjednik i drugi članovi Vrhovnog upravnog suda⁶². Veća se obično sastoje od 5 imenovanih sudija, a predsjednik suda je taj koji svaki pravni predmet koji se razmatra dodeljuje veću nadležnom za vođenje predmeta prema planu raspodele posla. Predsjednik Višeg upravnog suda, po pravilu, imenuje člana veća za sudiju izvestioca za predmet u pitanju⁶³. Sudija može biti i član drugog veća. Članovi Višeg upravnog suda biraju se na neodređeno vreme, ali su dužni da odu u penziju sa navršениh 65 godina. Vrhovni upravni sud je organizovan u 21 veće koje se bira na plenarnoj sednici. Predmeti se unapred raspodeljuju prema prirodi sudskog predmeta (stranci, porezi, finansije, zakon o socijalnom osiguranju, urbanizam, zakon o javnim službama, itd). Veća se sastoje od pet članova (četiri sudije i predsjednik veća).

Procedura

Austrija je 2014. godine uspostavila potpuno novi sistem upravnih sudova prvog stepena (tzv. model 9+2): jedan savezni upravni sud prvog stepena, jedan savezni fiskalni sud prvog stepena i devet državnih upravnih sudova. Protiv upravne odluke podnosioc žalbe može podneti žalbu samo prvostepenom

⁵⁹ Ustav Austrije, Član 134. https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en.

⁶⁰ Ustav Austrije, Član 134. https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en

⁶¹ Ustav Austrije, Član 134. https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en

⁶² Ustav Austrije, Član 135.

⁶³ Vidi član 14. konsolidovanog Zakona o Upravnom Sudu.

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000795>

nadležnom upravnom sudu, a zatim protiv odluke upravnog suda podnosioc žalbe može podneti žalbu Ustavnom sudu i/ili Upravnom sudu.⁶⁴

Postupci pred upravnim sudovima su razvijeni u skladu sa kriterijumima definisanim u članu 6. EKLJP, kontradiktorni su po prirodi i poštuju princip prava odbrane i jednakog položaja stranaka u sudskom postupku. Ovi principi proizlaze iz nacionalnog prava (ustavnog prava i nacionalnih zakona) koji garantuje strankama pravo da budu saslušani) takođe definisanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Upravni sud može odbiti tužbu kao nedozvoljenu jer nije ispoštovan rok, jer je Upravni sud već presudio slučaj, ako tužilac nije iscrpeo redovna upravna sredstva ili kada tužilac nije osporio upravno rešenje (ali akt drugo) itd.

Međutim, pristup Višem upravnom sudu je ograničeniji zbog uspostavljanja prvostepenih upravnih sudova. Ono što predstavlja reviziju (reviziju) je dozvoljeno samo ako rešenje predmeta zavisi od pravnog pitanja od suštinskog značaja. Ovo je slučaj ako:

- a) odluka prvostepenog upravnog suda odstupa od sudske prakse koju je utvrdio Vrhovni upravni sud,
- b) takva ustaljena praksa ne postoji
- c) ili ako na pravno pitanje koje se rešava nije ujednačen odgovor prethodnim odlukama.

Ovaj model je promenio značenje Vrhovnog upravnog suda u smislu da je kontrola uprave uglavnom dužnost upravnih sudova prvog stepena, a ne više Vrhovnog upravnog suda. Funkcija Vrhovnog upravnog suda sada je da obezbedi objektivnu zakonitost i jedinstvenu sudsku praksu prvostepenih upravnih sudova.⁶⁵

U principu, Vrhovni upravni sud postupa samo po tužbi. Savezni ustav predviđa nekoliko opcija za rešavanje pravnog predmeta pred Vrhovnim upravnim sudom:

- Pogođene stranke mogu podneti žalbu Upravnom sudu ako žele da osporavaju odluku (nalaz ili odluku) upravnog suda.
- Ukoliko upravni sud ne odluči u zakonskom roku (to je obično šest meseci), oni koji su pogođeni ovom okolnošću mogu preduzeti mere protiv ovog propusta podnošenjem zahteva za rok.
- Upravni sud takođe odlučuje o sukobu nadležnosti između upravnih sudova ili između Upravnog suda i Vrhovnog upravnog suda.
- Konačno, redovni sud (npr. regionalni sud) može podneti zahtev upravnom sudu za nezakonitost obaveštenja ili odluke upravnog suda, ukoliko je to predviđeno nadležnim zakonodavstvom.

⁶⁴ Giera, Ulrike, and Konrad Lachmayer. "The principle of effective legal protection in Austrian administrative law." *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*. Routledge, 2016. 73-90.

⁶⁵ Giera, Ulrike, and Konrad Lachmayer. "The principle of effective legal protection in Austrian administrative law." *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*. Routledge, 2016. 73-90.

Takođe treba naglasiti da ako se u Vrhovnom upravnom sudu tokom postupka iznesu navodi da je zakon koji se sprovodi neustavan, onda Vrhovni sud prekida postupak i odlučuje da predmetne odredbe uputi Ustavnom sudu (usputno upućivanje).

Upravni sud takođe obustavlja postupak ako se pojave pitanja u vezi sa tumačenjem ili valjanošću prava EU, a Sud pokreće prethodni postupak pred Sudom pravde Evropske unije (SPEU) kako bi se razjasnila ova pitanja (Preliminarna referenca).

U principu, upravni sud mora sveobuhvatno ispitati slučaj. Za Austrijski upravni sud je od suštinske važnosti da upravni sud prvog stepena uglavnom odlučuje o vrednost predmeta. Samo u izuzetnim slučajevima poništava osporeni akt i predmet vraća organu vlasti na ponovno odlučivanje.

1.8.2. Hrvatska

Organizacija upravnih sudova

Zakonom o sudovima Republike Hrvatske uređuju se organizacija, nadležnost i nadležnost sudova. U Republici Hrvatskoj sudsku vlast vrše sudovi kao zasebna tela državne vlasti, koja svoju vlast vrše samostalno i neovisno u delokrugu i nadležnosti utvrđenim zakonom⁶⁶.

Sudsku vlast u Republici Hrvatskoj vrše redovni i specijalizovani sudovi, te Vrhovni sud Republike Hrvatske, koji je i najviši sud u Republici Hrvatskoj.

Redovni sudovi su sudovi koji se bave predmetima za koje nije nadležan nijedan specijalizovani sud. To su opštinski i okružni sudovi.

Treba naglasiti da u nadležnosti opštinskih sudova kao redovnih su i sporovi iz radnog odnosa. U principu i po pravilu, radni sporovi su uglavnom u nadležnosti redovnih sudova, sa izuzetkom samo Specijalizovanog radnog suda u Zagrebu⁶⁷. Neki posebni upravni predmeti, odnosno posebni organi, mogu se uputiti upravnim sudovima.

A. Članstvo, Imenovanja i Sastav

Prema članu 90. Zakona o sudovima Hrvatske, sudija ne može biti član političke stranke niti se baviti političkom delatnošću. Izbor sudija u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o sudovima (član. 7 – 23). Zakon o sudovima ne predviđa razlike između izbora sudija za sudove opšte nadležnosti i specijalizovane sudove. Hrvatsko državljanstvo je opšti uslov za izbor sudija. Dakle, svako lice koje je završilo Državnu školu za pravosudne službenike ili koje već obavlja sudijsku dužnost može biti imenovano za sudiju opštinskog suda, privrednog suda ili upravnog suda.

Treba naglasiti da je Državna škola organizaciona jedinica Akademije Pravde u kojoj će kandidati sticati znanja i veštine za samostalno i odgovorno obavljanje sudijske funkcije u prvostepenim sudovima, kao i zamenicima tužioca. Ovaj program traje godinu dana i sastoji se od teorijskih seminara i praktičnog rada

⁶⁶ Službeni List Br. 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18 dhe 126/19).

⁶⁷ <https://sudovi.hr/hr/orszg/o-sudovima/o-sudu-0>

koji se razvijaju u sudovima i tužilaštvima⁶⁸. Što se tiče kriterijuma radnog iskustva, hrvatsko zakonodavstvo predviđa da za sudiju okružnog suda (županijskog suda) može biti imenovan kandidat koji je radio kao pravosudni službenik najmanje 10 godina. Da bi obavljao dužnost sudije u Višem prekršajnom sudu, u Višem trgovačkom sudu ili u Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, kandidat mora imati radno iskustvo u pravosuđu najmanje 12 godina⁶⁹.

Specijalizovani sudovi su sudovi koji se bave predmetima za koje im je zakonom data posebna nadležnost i to :

- Privredni sudovi
- Upravni sudovi
- Prekršajni sudovi
- Vrhovni privredni sud
- Vrhovni upravni sud, i
- Viši sud za prekršaje

Upravne sporove rešavaju upravni sudovi i Vrhovni upravni sud Republike Hrvatske. Upravni sudovi odlučuju:

- za tužbe protiv pojedinačnih akata javnih organa,
- za tužbe protiv postupanja javnih organa,
- za tužbe zbog nedonošenja odluke ili pojedinačnog akta javnog organa u zakonom utvrđenom roku.
- za tužbe protiv upravnih ugovora i izvršenje upravnih ugovora,
- u drugim slučajevima utvrđenim zakonom⁷⁰.

Vrhovni upravni sud odlučuje o žalbama protiv odluka upravnih sudova i odluka upravnih sudova protiv kojih je dozvoljena žalba, o zakonitosti opštih akata, o sukobu nadležnosti upravnih sudova i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom⁷¹.

U okviru Vrhovnog upravnog suda Republike Hrvatske deluju 3 odeljenja:

- Odeljenje za penzije, invalidska pitanja i zdravstvo,
- Katedra za Finansijsko Pravo i Radna Pitanja i
- Odeljenje za Imovinsko Pravo,

Zakonom o sudovima utvrđeno je da o zakonitosti opštih akata odlučuje Vrhovni upravni sud Republike Hrvatske, te je zbog toga osnovana Visoka škola za ocjenu zakonitosti opštih akata. Ovaj kolegijum čine predsednik i još četvoro sudija. Pored sudija, u radu kolegijuma učestvuje i viši pravosudni savetnik.

⁶⁸ Comparative study on the procedure of selection and appointment of judges of administrative court. Ovaj materijal je dostupan na: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-selection-of-judges-eng/1680a59e55>.

⁶⁹ https://e-justice.europa.eu/29/EN/types_of_legal_professions?CROATIA&member=1

⁷⁰ Član 12. Zakona o upravnim sporovima. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_02_20_483.html

⁷¹ Član 12. Zakona o upravnim sporovima. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_02_20_483.html

Sednice Saveta se održavaju jednom mesečno i Savet donosi odluke o Zahtevima za procenu zakonitosti opštih akata.

Nadležnost u upravnim sporovima

Po Zakonu o Upravnim Sporovima⁷², predmet upravnog spora u Hrvatskoj su:

- Procena zakonitosti pojedinačne odluke kojom pravno-javni organ odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnom predmetu (upravnom aktu) protiv kojeg nije dozvoljena redovna pravna pouka;
- Procena zakonitosti postupanja organa javne vlasti u oblasti upravnog prava kojima se krši pravo, obaveza ili pravni interes stranke protiv koje nije dozvoljena redovna pravna pouka;
- Procena zakonitosti neopredeljenja (ćutanja) organa javne vlasti u oblasti upravnog prava u zakonom predviđanom roku za pravo, obavezu ili pravni interes ili redovno pravna pouka stranke, da postupi po uredbi .
- Procena zakonitosti zaključenja, rešavanja i izvršenja upravnog ugovora.

Važno je naglasiti da je predmet upravnog spora i procena zakonitosti opšteg akta jedinice lokalne (regionalne) samouprave, pravnog lica sa javnim ovlašćenjima i pravnog lica koje vrši javnu službu.

Među obeležjima reforme upravnog pravosuđa u Hrvatskoj je i procena zakonitosti podzakonskih akata.⁷³

1.8.3. Slovenija

Organizacija Upravnih Sudova

Ustav Slovenije sadrži nekoliko članova koji garantuju pravo na sudsku zaštitu, kao i pravo na traženje sudske revizije upravnog akta. Tako je, u okviru člana 23. Ustava, određeno da „svako ima pravo da odluku o pravima, dužnostima i svakoj optužbi podnese bez odlaganja i od nezavisnog i nepristrasnog suda ustanovljenog zakonom“. A prema članu 157. Ustava, o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata odlučuje sud koji je nadležan za preispitivanje upravnih akata, kojim državni organi, organi lokalne samouprave i nosioci javnih ovlašćenja odlučuju o pravima ili obavezama zakonskih prava fizičkih lica i organizacije.⁷⁴

Zakon o upravnim sporovima definisao je organizaciju upravnih sudova u Sloveniji. Ovim zakonom je utvrđeno da Upravni sud Republike Slovenije sa sedištem u Ljubljani sudi u svom sedištu i u svojim ograncima kao što su:

- Ogranak Celje za sudski okrug koji pokriva Viši sud u Celju;
- Ogranak u Novoj Gorici za sudski okrug koji pokriva Vrhovni sud u Kopru;
- Ogranak Maribor za sudski okrug koji pokriva Vrhovni sud Maribor.

⁷² Član 3. Zakona o upravnim sporovima. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_02_20_483.html.

⁷³ Više o ovom pitanju pogledajte Staničić, F., and Ana Đanić. „Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.“ *Hrvatska i komparativna javna uprava* 4 (2014): 965-974.

⁷⁴ Ustav Slovenije, <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>.

Zakon je dalje precizirao da će Upravni sud suditi u sedištu suda u predmetima azila, zaštite konkurencije i poreskih predmeta, pored predmeta koji se odnose na porez na dohodak i predmete iz Zakona o porezu⁷⁵.

U Republici Sloveniji postoje i četiri radna i socijalna suda, koji kao specijalizovani prvostepeni sudovi odlučuju o pojedinačnim i kolektivnim radnim sporovima.

Ovi sudovi odlučuju u sporovima u vezi sa navodnim kršenjem prava iz socijalnog osiguranja, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava na zdravstveno osiguranje, prava na osiguranje za slučaj nezaposlenosti i sporovima u vezi sa porodičnim i socijalnim davanjima⁷⁶.

U radnim sporovima veće prvostepenog suda čine sudija kao predsednik saveta i dvoje sudija porotnika kao članovi saveta, od kojih se jedan bira sa liste kandidata/radnika ili osiguranih lica, a drugi sa liste kandidata/poslodavaca ili zavoda.

Viši sud za rad i socijalna pitanja u Ljubljani je drugostepeni sud za donošenje odluka prvostepenih sudova.

Nadležnost

Pravosudni sistem Republike Slovenije obuhvata sudove opšte i specijalizovane nadležnosti.

Sudovi opšte nadležnosti uključuju:

- 44 lokalna suda
- 11 okružnih sudova (oba prvostepena suda)
- 4 viša suda (apelacioni sudovi) i,
- Vrhovni sud Republike Slovenije

Upravne sporove u prvom stepenu rešava Upravni sud kao prvostepeni sudski organ, ako zakonom nije drugačije određeno.

U upravnim sporovima u vezi sa zakonitošću akata koje izdaju izborna tela za izbore za Narodnu skupštinu, Narodno veće i predsednika Slovenije odlučuje Vrhovni sud Republike Slovenije. Ovaj sud takođe odlučuje o žalbama i revizijama i sudi u sporovima u vezi sa sukobom nadležnosti između upravnog suda i drugog suda.⁷⁷

Procedura imenovanja

Čini se da ne postoji nikakva razlika između postupka izbora i imenovanja za sudije upravnih sudova ili sudije opšte nadležnosti. Prijem sudija se vrši kroz stručnu selekciju i nema dopunskog ispita⁷⁸. Međutim, Zakonom o upravnim sporovima propisano je da se odredbe Zakona o sudijskoj službi primenjuju i na položaj, izbor, imenovanje ili razrešenje sudije Upravnog suda.

⁷⁵ Član 9. Zakona o upravnom sporu, Službeni list Br. 105/2006 godine.

⁷⁶ Vidi Zakon o sudovima za rad i socijalna pitanja na <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3657>.

⁷⁷ Zakon o upravnim sporovima, Službeni list br. 105/2006 godine, član 11. i 12.

⁷⁸ <https://aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en?page=detail&countryid=23>

Pored toga, postoji poseban kriterijum koji mora da ispuni da bi bio izabran za sudiju Upravnog suda, kako je definisano Zakonom o upravnim sporovima, a to je da kandidat mora da ispunjava kriterijume određene za sudiju višeg suda ili , mora imati najmanje 10 godina iskustva u donošenju odluka u upravnim pitanjima.⁷⁹

1.8.4. Severna Makedonija Organizacija upravnih sudova

Ustav Severne Makedonije sadrži posebne ustavne članove koji definišu pravo da se zahteva sudsko preispitivanje upravnih akata. Konkretno, ovo pravo je definisano u sledećim članovima Ustava:

Član 15

“Protiv pojedinačnih pravnih akata koje je u prvostepenom postupku doneo sud, organ uprave, organizacija ili druga institucija koja vrši javnu funkciju garantuje se pravo na žalbu”.

Član 50

“(1) Zaštitu sloboda i prava definisanih Ustavom svaki građanin može tražiti pred redovnim sudovima, kao i pred Ustavnim sudom Makedonije, po postupku po principu prioriteta i hitnosti.

(2) Garantuje se sudska zaštita zakonitosti pojedinačnih akata državne uprave, kao i drugih institucija koje vrše javni mandat.

(3) Građanin ima pravo da bude informisan o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i da aktivno, pojedinačno, zajedno sa drugima, doprinosi njihovom unapređenju i zaštiti.

Zakon o sudovima iz 2006. godine i Zakon o upravnim sporovima iz 2006. godine, izmenjeni 2010. godine, značajno su izmenjeni dosadašnji koncept upravnog sudstva u Republici Severnoj Makedoniji.

Sistem upravnog pravosuđa u Severnoj Makedoniji sprovodi se preko Upravnog suda kao prvostepenog organa i Vrhovnog upravnog suda. Cilj osnivanja Upravnog suda bio je da se specijalizuje i poveća što veća efikasnost u pravosuđu u zaštiti prava građana u oblasti upravnog prava.

Do donošenja Zakona o upravnim sporovima 2006. godine, rešavanje upravnih sporova bilo je u nadležnosti Vrhovnog suda Republike Severne Makedonije⁸⁰.

Zakonom o sudovima u okviru člana 22. utvrđeno je da sudsku vlast u okviru pravosuđa vrše „Osnovni sudovi, Apelacioni sudovi, Upravni sud, Viši upravni sud i Vrhovni sud Republike Makedonije”⁸¹.

⁷⁹ Zakon o upravnim sporovima Službeni list br. 105/2006 godine, član 10.

⁸⁰ <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An9vS/5.%20Jeton%20Shasivari.pdf>

⁸¹ Zakon o sudovima (“Službeni list Republike Makedonije ” Br. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018 i 198/2018). Odluke Ustavnog suda Republike Makedonije: U. br. 256/2007 od 16. aprila 2008. godine, U. br. 74/2008 od 10. septembra 2008. godine, objavljen u „Službenom listu Republike Makedonije“ br. 118/2008; U. br. 124/2008 od 14. januara 2009. godine, objavljen u Službenom listu Republike Makedonije” br. 16/2009 i U. br. 12/2011. od 29. februara 2012. godine, objavljen u „Službenom Listu Republike Makedonije” br. 39/2012.

https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/law_on_courts.pdf

Kada je reč o upravnom pravosuđu u Severnoj Makedoniji, postoje tri nivoa pravosuđa. Prvi nivo obuhvata Upravni sud kao prvostepeni sud, Vrhovni upravni sud kao drugostepeni sud i Vrhovni sud kao sud koji je nadležan da odlučuje o vanrednim pravnim pouka. Upravni sud ima sedište u Skoplju i mesno je nadležan na celoj teritoriji Republike Severne Makedonije.

Treba naglasiti da Vrhovni upravni sud u svom okviru ima četiri odeljenja /veća koja pokrivaju sledeće oblasti sudskog nadzora

- Odeljenje za pitanja penzijskih, osiguranja, invalidskih i drugih prava
- Odeljenje za finansijska, carinska i druga prava
- Odeljenje za pitanja sudske policije
- Odeljenje za imovinska pitanja.

Nadležnost

Zakonom o sudovima definisana su ovlašćenja Upravnog suda i Višeg upravnog suda.

Prema članu 34. Zakona o sudovima, Upravni sud je nadležan za:

- zakonitost pojedinačnih akata donesenih u izbornom postupku i pojedinačnih akata u vezi sa izborom, imenovanjem i razrešenjem nosilaca javnih ovlašćenja, ako je to zakonom određeno, kao i za akte o imenovanju, imenovanju i razrešenju službenika civilne službe, osim ako je drugačije utvrđeno zakonom,
- sporovi koji proističu iz sprovođenja odredbi ugovora o koncesiji, ugovora o javnim nabavkama koji su od javnog interesa i u svakom ugovoru u kome je jedna od strana državni organ, organizacija sa javnim ovlašćenjima, javno preduzeće, opština i grad, Skoplja, a koji je zaključen u javnom interesu ili radi pružanja javne usluge (upravni ugovor),
- protiv pojedinačnih akata organa državne uprave, Vlade, drugih državnih organa, opština i grada Skoplja, organizacija osnovanih zakonom i pravnih i drugih lica u vršenju javnih ovlašćenja (nosioci javnih ovlašćenja), kada to nije predviđeno drugu pravnu zaštitu⁸²

Prema članu 30. Zakona o sudovima, osnovni sudovi imaju osnovnu nadležnost i za sporove iz radnog odnosa. Ovi sudovi su, pored građanskih sporova, kao što su imovinski sporovi, bračni i razvodni sporovi, izdržavanje, ometanje poseda itd, nadležni i za rešavanje sporova iz radnih odnosa⁸³.

Vrhovni upravni sud je nadležan za:

- žalbe protiv odluka Upravnog suda;
- da odlučuje u slučaju sukoba nadležnosti između organa Republike, između opština i Grada Skoplja, između opština Grada Skoplja i u sporovima u vezi sa sukobom nadležnosti između opština i Grada

⁸² Član 34. Zakon o sudovima.

⁸³ Član 30, Zakon o sudovima. Vidi na: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/law_on_courts.pdf

Skoplje i nosioci javnih ovlašćenja, ako je zakonom predviđeno, ako Ustavom ili zakonima nije predviđen drugi vid sudske zaštite,

- obavlja i druge poslove definisane zakonom.

Vrhovni sud Republike Makedonije⁸⁴ je nadležan da:

- odlučuje u drugom stepenu protiv odluka svojih odeljenja, kada je to zakonom određeno;
- odlučuje u trećem i poslednjem stepenu po žalbama na odluke apelacionih sudova;
- odlučuje o vanrednim pravnim pouka protiv pravnosnažnih odluka sudova i protiv odluka svojih odeljenja, kada je to zakonom određeno;
- odlučuje o sukobu nadležnosti između osnovnih sudova, sukobu nadležnosti između apelacionih sudova, sukobom nadležnosti između Upravnog suda i drugog suda;
- odlučuje po zahtevu stranaka i drugih učesnika u postupku za kršenje prava na suđenje u razumnom roku, u zakonom utvrđenom postupku pred sudovima u Republici Makedoniji u skladu sa pravilima i principima definisano Evropskom konvencijom o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda i praksom Evropskog suda za Ljudska Prava.

Imenovanje i kriterijumi za izbor sudija

Prema Zakonu o sudovima Republike Severne Makedonije, sudije i predsednike sudova bira i razrešava Sudski savet Republike Makedonije pod uslovima i po postupku utvrđenom zakonom. U principu, opšti uslovi da kandidat bude izabran za sudiju su:

- da je državljanin Republike Makedonije,
- da aktivno koristi makedonski jezik,
- da su sposobni/e za rad i da imaju dobro opšte zdravstveno stanje, što se dokazuje lekarskim uverenjem,
- da ima završeno četvorogodišnje visoko obrazovanje pravnika ili ima 300 bodova iz prava na studijama po Evropskom sistemu prenosa bodova (ECTS) ili overenu diplomu za 300 bodova stečenu na stranom pravnom fakultetu,
- sa položenim pravosudnim ispitom u Republici Makedoniji,
- zna jedan od tri najčešće korišćena jezika Evropske unije (engleski, francuski ili nemački),
- u vreme izbora ne sme biti osuđivan pravosnažnom presudom ili prekršajnom sankcijom za zabranu obavljanja profesije, delatnosti ili zakonske dužnosti ili drugo krivično delo za koje je predviđena kazna zatvora od 6 meseci. ,
- ima znanje o radu sa računarima, i
- da ima ugled, integritet u vršenju sudijske dužnosti i društvene veštine za obavljanje sudijske funkcije ⁸⁵.

⁸⁴ Član 35. Zakon o sudovima.

⁸⁵ Član 45. Zakon o sudovima. Ovaj zakon je dostupan na https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/law_on_courts.pdf

Zakonom o sudovima utvrđeni su dodatni uslovi za sudiju u Upravnom sudu i u Vrhovnom upravnom sudu, određujući da:

- Za sudiju Upravnog suda može biti izabran kandidat koji ima najmanje četiri godine radnog iskustva u neprekidnoj sudijskoj službi na poslovima sudije u osnovnom sudu do trenutka podnošenja prijave za izbor, kojeg ocenjuje nadležni organ sa pozitivna ocena, u skladu sa Zakonom o Sudskom Savetu Republike Makedonije;

- Za sudiju Višeg upravnog suda može biti izabrano lice koje ima najmanje 6 godina radnog iskustva na radnom mestu sudije u Apelacionom ili Upravnom sudu do trenutka prijave za izbor, što nadležni organ ocenjuje sa pozitivna ocena, u skladu sa Zakonom o Sudovima.

Zakon je dalje odredio da za sudiju na svim nivoima pravosuđa može biti izabran kandidat koji je najmanje jedan mandat bio sudija međunarodnog suda i koji ispunjava uslove iz člana 45. Zakona o Sudovima.⁸⁶

1.8.5. Albanija

Organizacija upravnih sudova

Pravo pojedinca da traži sudsku ocenu upravnog akta zagantovano je ustavnim odredbama. Tako je Ustavom Albanije utvrđeno da „svako ima pravo žalbe na sudsku odluku višem sudu, osim u slučajevima kada je zakonom drugačije određeno za lakša krivična dela, za građanska ili upravna pitanja od manjeg značaja ili vrednosti, u skladu sa uslovima predviđanim članom 17. Ustava”.

U Republici Albaniji, sudsku vlast vrše sudovi, u skladu sa Ustavom i ovlašćenjima koja su im data zakonom. Sudije imaju ovlašćenje da ispituju sve krivična, građanska, upravna pitanja, kao i sva druga pitanja definisane zakonom.

Sudsku vlast vrše Vrhovni sud, apelacioni sudovi i sudovi prvog stepena, koji su ustanovljeni zakonom. Kada je upravna pravda u pitanju, upravni sudovi su

- Prvostepeni upravni sudovi,
- Upravni apelacioni sud, i
- Upravno veće Višeg suda.

U Republici Albaniji, prema novoj pravosudnoj mapi iz 2023. godine, postoje 2 prvostepena upravna suda, dok će 4 bivša prvostepena upravna suda i dalje imati administrativne kancelarije u koje se mogu podnositi tužbe.

Prvostepeni upravni sudovi su nadležni za:

- Sporove koji nastaju iz pojedinačnih upravnih akata, normativnih podzakonskih akata i javnim upravnim ugovorima, donetih tokom vršenja upravne delatnosti od strane javnog organa;

⁸⁶ Zakon o sudovima. Član 46. stav 2. Ovaj zakon je dostupan na: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/law_on_courts.pdf

- sporove koji nastaju zbog nezakonite intervencije ili nečinjenja javnog organa;
- sporove iz nadležnosti između različitih upravnih organa u slučajevima predviđanim Zakonikom o upravnom postupku;
- sporove iz oblasti radnih odnosa državnih službenika, sudskih službenika, državnih službenika tužilaštva i državnih službenika koji prema organskom zakonu imaju posebno uređenje. Iz ovog pravila su izuzeti zaposleni u državnoj upravi, sudu ili tužilaštvu, čiji je radni odnos zasnovan na Zakoniku o radu;
- zahtevi podnetih od strane organa uprave za reviziju administrativnih prekršaja, za koje je zakonom predviđeno lišenje slobode do 30 dana, kao vrsta administrativne kazne za prekršioca;
- zahteve podnetih od strane prekršilaca da se administrativna kazna zameni lišenjem slobode do 30 dana sa novčanom kaznom⁸⁷

Sporovi koji se ne rešavaju u upravnom sudu sadrže: a) sporove koji se odnose na normativne podzakonske akte koji su, prema Ustavu, u nadležnosti Ustavnog suda; b) čije je razmatranje, prema važećem zakonodavstvu, u nadležnosti drugog suda.⁸⁸

Prvostepeni upravni sud sudi u veću od troje sudija sudi u sporovima u vezi sa javnim upravnim ugovorima i zahtevima podnetim na osnovu tačaka „d“ i „dh“ člana 7. Zakona o upravnim sudovima. Sve ostale sporove razmatra sudsko veće sastavljeno od jednog sudije. Dok, Upravni apelacioni sud, kao drugostepeni sud, sudi sa većem sastavljenim od: a) od 3 sudije, po žalbama na odluke prvostepenog upravnog suda; b) sa 5 sudija, tužbe protiv podzakonskog normativnog akta.⁸⁹

Zakon o organizaciji sudske vlasti utvrđeno u opštim crtama organizacione aspekte sudova u Albaniji, koji se analogno primenjuju na upravne sudove kao specijalizovane sudove.

Članom 23. Zakona o organizaciji sudske vlasti utvrđeno je formiranje sekcija i sudskih veća u sudovima i u tom pravcu je utvrđeno da za omogućavanje specijalizacije, sud se može organizovati u sekcije kada je to neophodno, na osnovu objektivnih kriterijuma, posebno po broju sudija u sudu, vrsti i broju predmeta u najmanje tri poslednje godine u tom sudu. Ove sekcije sudova imaju najmanje šest sudija.⁹⁰

Imenovanje sudija u sekcije i sudska veća vrši se uzimajući u obzir njihovo stručno iskustvo i oblast interesovanja. Prvobitno je Zakonom bilo predviđeno da mišljenje daje generalna skupština sudija, a zatim Sudski savet može formirati jednu ili više sekcija u sudu i imenovati sudije u odeljenja i sudska veća.

Međutim, detaljnija analiza organizacije upravnih sudova u Albaniji pokazuje da upravni sudovi u Albaniji nisu osnovali posebne sekcije ili odeljenja koja bi se bavila određenim oblastima upravnog pravosuđa. Među organima koji su operacionalizovani zakonom su predsednik suda i Sudski savet koje čine tri člana:

⁸⁷ Zakon u upravnim sudovima u Albaniji je dostupan na http://ikp.al/wp-content/uploads/2018/05/Ligj-49_2012-Per-Gjykatatat-Administrativ-Perditesuar.pdf.

⁸⁸ Zakon u upravnim sudovima u Albaniji, član 8.

⁸⁹ Zakon u upravnim sudovima u Albaniji, član 12.

⁹⁰ Član 23. Zakona o sudovima. Vidi na

http://www.gjykataelarte.gov.al/web/ligj_nr_98_2016_organizimi_pushtetit_gjyqesor_1727.pdf

a) predsednik suda, koji vrši funkciju predsednika Sudskog saveta; b) zamenik predsednika suda i c) kancelar suda.⁹¹

Tipične nadležnosti Sudskog saveta su usvajanje opisa radnih mesta za kategorije službenika pravosudne državne službe, usvajanje strukture i organizacije sudske uprave, po modelu koji je odobrio Visoki savet sudstva, imenovanje sudija u sekcije i sudska veća po mišljenju generalne skupštine sudija, sledeći opšta pravila koja donosi Visoki savet sudstva; itd.

Ustav Albanije u članu 136/a propisuje da „sudije mogu biti državljani Albanije koje imenuje Visoki savet sudstva, nakon završene Škole magistrature i nakon završenog postupka preliminarne provere njihove imovine i ličnosti, u skladu sa zakonom. Drugi kriterijumi za izbor i imenovanje sudija propisani su zakonom“.

Prvo treba prvobitno da su Zakonom br. 49/2012 o organizaciji i funkcionisanju upravnih sudova i rešavanju upravnih sporova, utvrđeni kriterijumi za izbor upravnih sudija, kojima je utvrđeno da:

„Za sudiju u prvostepenom upravnom sudu može biti imenovan albanski državljani koji ispunjava sledeće kriterijume: a) da je sudija najmanje 5 godina; b) da nema na snazi disciplinsku meru. Za sudiju Upravnog apelacionog suda može biti imenovan albanski državljani koji ispunjava sledeće kriterijume: a) da je sudija najmanje 9 godina; b) da nema na snazi disciplinsku meru.

Postupak izbora kandidata za sudije u upravnom prvostepenom i apelacionom sudu VSS sprovodi u dve faze: a) spisak kandidata koji ispunjavaju gore navedene kriterijume za sudije u upravnom prvostepenom i apelacionom sudu šalju se u Školi magistrature da se podvrgnu pismenom selekcionom testu koji organizuje škola; b) kandidati koji uspešno polože selekциони test bira VSS, uzimajući u obzir rezultate selekcionog testa.

Ali sa izmenama u Zakonu br. 49/2012 o organizaciji i funkcionisanju upravnih sudova i rešavanju upravnih sporova, stavljen je van snage član 5. koji govori o kriterijumima za upravne sudije (izmenjen Zakonima br. 100 od 31.07.2014. godine, br. 39/2017, od 30. 03. 2017. godine).⁹²

Poglavlje 2: Ciljevi

⁹¹ Član 27. stav 1. Zakona o sudovima. U slučajevima kada Sudski savet odlučuje o pitanjima koja nisu disciplinska u vezi sa kancelarom, čine ga: a) predsednik suda, koji vrši funkciju predsednika Sudskog saveta; b) zamenik predsednika suda; c) sledeći sudija, izabran u skladu sa odredbama člana 26. tačka 5. ovog zakona. 4. U slučajevima kada Sudski savet deluje kao disciplinska komisija u postupcima protiv drugih državnih pravosudnih službenika, čine ga: a) predsednik suda, koji je predsednik Sudskog saveta; b) zamenik predsednika suda; c) viši državni pravosudni službenik Vrhovnog saveta sudstva, koga imenuje ovaj zadnji. 5. Ako Sudski zbog malog broja sudija ne obezbedi sastav koji je utvrđen prema odredbama tačke 3. i 4. ovog člana, onda predsednik apelacionog suda uz opšte nadležnosti deluje kao zamenik člana Sudskog saveta.

⁹² https://www.gjykataehapur.al/wp-content/uploads/2018/10/Ligj_49_03052012_perditesuar_2017.pdf

Ministarstvo pravde je, u okviru Programa Vlade Kosova 2021-2025, predvidelo „Reformu sistema krivičnog, građanskog i upravnog pravosuđa“. S tim u vezi, u okviru Nacionalnog plana razvoja, strateški cilj 9.1. Efikasna pravda, strateški potcilj 9.1.1. Pravda na vreme, predviđena je izrada ovog Koncept dokumenta.

Slika 5: Relevantni ciljevi Vlade

Relevantni cilj	Naziv relevantnog dokumenta planiranja (izvor)
<i>Strateški cilj –</i> Reformu sistema krivičnog, građanskog i upravnog pravosuđa	Program Vlade Republike Kosovo 2021-2025 Nacionalni plan razvoja
<i>Specifični ciljevi –</i> Rešavanje svih upravnih sporova starijih od dve godine, kao i smanjenje za 50% raspoloživog vremena prema pokazatelju CEPEJ za 50% u prvom stepenu i 30% u drugom stepenu, do 2026. godine.	U skladu sa ovim Koncept dokumentom.
<i>Cilj politike –</i> Uspostavljanje adekvatnog institucionalnog okvira za rešavanje upravnih i radnih sporova	U skladu sa ovim Koncept dokumentom.

Poglavlje 3: Opcije

Na osnovu analize gornjeg problema i ciljeva koje treba postići, radna grupa je razmotrila ukupno četiri opcije.

Poglavlje 3.1: Opcija bez promena

Prva opcija koju je razmotrila radna grupa je opcija bez promene. Na osnovu ove opcije, nastavilo bi se sa dva odeljenja za administrativna pitanja u okviru OSP-a i Apelacionog suda, kao i sa Privrednim sudom kao posebnim entitetom za rešavanje upravnih sporova koji uključuju preduzeća kao tužioce.

Takođe, radni sporovi bi se i dalje rešavali u okviru OAP OSP-a i građanskih odeljenja opštih odeljenja u okviru osnovnih sudova, što se tiče prve instance, uključujući i podele sporova zaposlenih u javnim institucijama između odeljenja i gore pomenutih odseka, u zavisnosti od statusa zaposlenog. Takođe, u okviru Apelacionog suda, ovi sporovi bi se i dalje rešavali u okviru različitih odeljenja.

Kako je argumentovano u definiciji problema, ukoliko se zadrži postojeće stanje, odnosno bez institucionalnih organizacionih promena ili drugih mera, efikasnost u upravnim sporovima i radnim sporovima bi i dalje ostala na niskom nivou, a svi uzroci koji oštećuju efikasnost i dalje bi bili relevantni, i efikasnost čak može biti još niža u budućnosti s obzirom da se ubuduće očekuje povećanje broja upravnih sporova.

Poglavlje 3.2: Opcija za jačanje kapaciteta bez organizacionih promena

Opcija 2 koju je radna grupa razmatrala i diskutovala o tome je opcija za jačanje ljudskih kapaciteta bez institucionalnih organizacionih promena, dakle bez organizacionih zakonskih izmena ili nadležnosti.

Ova opcija posebno uključuje:

1. Povećanje broja sudija i pomoćnog osoblja:

U OAP OSP-a bi bilo dodato 8 novih sudija, kroz proces regrutovanja koji će sprovođiti SSK, čime bi ukupan broj sudija u ovom odeljenju bio 14 (jer bi 3 od trenutnih sudija bila prebačeno u Apelacioni sud, kako će biti objašnjeno u nastavku). Do povećanja broja sudija došlo bi dakle i u Apelacionom sudu, gde bi 4 sudije bila dodata trenutnim 3 sudijama prebačenim iz OAP u Apelacioni sud.

S druge strane, što se tiče radnih sporova, ne bi došlo do povećanja broja sudija u građanskim odsecima, ali bi prema odluci SSK-a/predsednika sudova bilo imenovano 2 sudije koje bi se bavile isključivo radnim sporovima u Građanskom odeljenju OSP-a i po 1 sudija u svakom građanskom odeljenju opštih odeljenja osnovnih sudova na Kosovu;

Takođe bi se povećao broj stručnih saradnika regrutovanjem 5 novih saradnika u OAP OSP-a i još 2 u Apelacionom sudu.

2. Specijalizovani programi obuke

Opcija 2 predviđa kreiranje i usvajanje od strane Saveta Akademije pravde pet specijalizovanih programa obuke Akademije pravde, za novi Nacrt zakona o upravnim sporovima, kao i za različite vrste upravnih sporova. Ove obuke obuhvataju državne pravobranioce u okviru Ministarstva pravde i druge predstavnike javnih institucija u sudskim postupcima, iz drugih institucija kao što su nezavisne institucije, ili opštine.

Program bi bio praćen stalnim obukama za upravne sudije i bio bi proširen u meri u kojoj je to relevantno za sudije OAP i Fiskalnog odeljenja Privrednog suda.

Prema ovoj opciji, predviđeno je kreiranje Programa obuke od strane Advokatske komore za novi Nacrt zakona o upravnim sporovima, kako bi bili konkretni sa advokatima i unapredili njihovo znanje o upravnom pravu.

Poglavlje 3.3: Opcija za organizacione zakonske izmene

U okviru ove opcije obrađuju se podopcije izmena u oblasti upravnog prava i radnih sporova.

Prvo, što se tiče upravnog prava, podopcije su: 1) proširenje nadležnosti Privrednog suda za sve upravne sporove i 2) osnivanje novog posebnog Upravnog suda.

Prema **podopciji 1 za upravno pravo**, Zakon o Privrednom sudu bi se izmenio tako da u nadležnost ovog suda budu obuhvaćeni i svi drugi upravni sporovi koji su trenutno u nadležnosti odeljenja za administrativne pitanja Osnovnog suda u Prištini i Apelacionog suda. Da bi se odrazila promena nadležnosti, naziv ovog suda bi se promenio u Privredni i upravni sud.

Ovi predmeti bi se rešavali u okviru dodatnog odeljenja formiranog u okviru Komore prvog stepena Privrednog suda, koje bi isključivo rešavalo upravne sporove u kojima je kao tužilac uključeno fizičko lice u predmetima kao što su socijalni programi, javne usluge, građevinski sporovi i drugi upravni sporovi. Dok, OAP i Fiskalno odeljenje u okviru Privrednog suda bi i dalje imali istu nadležnost/ovlašćenja za rešavanje upravnih sporova, gde se u svojstvu tužioca pojavljuju preduzeća.

Prema drugoj podopciji za upravno pravo, novim zakonom bi se uspostavio Upravni sud Kosova. Glavne karakteristike ovog suda su:

- Sud bi funkcionisao kao Centralni upravni sud sa sedištem u Prištini i nadležan na celoj teritoriji Kosova.
- Sud će funkcionisati sa dva stepena: prvi stepen (koji bi obuhvatao nadležnost sadašnjeg Administrativnog odeljenja u Osnovnom sudu u Prištini, kao i nadležnost Odeljenja za upravne poslove i Fiskalnog odeljenja u Privrednom sudu) i drugi stepen, kako je predviđeno Nacrtom zakona o upravnim sukobima. Dakle, novi Upravni sud bi tretirao sve upravne;
- Sud bi rešavao takođe radne sporove u kojima je u svojstvu tuženog javna institucija, bez obzira na status zaposlenog – državni službenik, službenik u javnoj službi itd.
- Sud bi bio podeljen na nekoliko odeljenja, gde bi neka od njih mogla biti: Odeljenje za upravne sporove povezane sa privrednom delatnošću privrednih društava; 2) Fiskalno odeljenje 3) Odeljenje za pitanja iz socijalnih programa; 4) Odeljenje za radne sporove gde je u svojstvu tuženog javna institucija; 5) Odeljenje za imovinska, građevinska i ekološka pitanja; 6) Opšte odeljenje – sva druga pitanja koja nisu u delokrugu drugih odeljenja.
- Konkretna odeljenja Upravnog suda odrediće Sudski savet, u zavisnosti od opterećenja i prirode predmeta.
- Ako se izračunaju podaci na kraju 2022. godine, proizilazi da je u OAP OSP-a bilo 7173 nerešenih predmeta, dakle upravnih sporova, (uključujući podatke iz Fiskalne divizije, do avgusta 2022), 2376 upravnih sporova u Privrednom sudu, dok je radnih sporova u javnom sektoru bilo oko 5639, ili približno 75% ukupnog broja radnih sporova u 2021. godini – 7519 sporova. Računajući da je veliki deo ovih sporova po osnovu kolektivnih ugovora (oko 40%)⁹³, proizilazi da se oko 3383 radna spora vode u javnim institucijama, a da se sličan približan broj može preneti na novi Upravni sud. Dakle, Upravni sud sa predloženim nadležnostima prema ovoj podopciji, sa stopom rešavanja iz 2022. godine, za koju se ne očekuje da će biti značajnije promenjena 2023. godine, kada bude osnovan sud, može imati oko 13000 predmeta. S obzirom na novoprihvaćene predmete (upravni sporovi) tokom 2022. godine, a to je 3825 i da ovaj broj može da se poveća primenom Nacrta zakona o upravnim

⁹³ Vidi Izveštaj KIP-a gde je evidentirano da je oko 40% primljenih predmeta u 2021. godini za nesprovođenje kolektivnih ugovora. Dostupan na: <https://kli-ks.org/ikd-ngarkesa-e-giykatave-me-lende-civile-si-pasoje-e-kontrates-kolektive/>

sporovima i osnivanjem samog Suda, broj novih predmeta može da poraste otprilike do 5000 predmeta godišnje. Uzimajući u obzir prosečan broj predmeta među sudijama OAP OSP-a i građanskih odeljenja, koji je 22.85 predmeta mesečno za jednog sudiju tokom 2022. godine, proizilazi da Upravni sud mora imati najmanje 25 sudija u prvom stepenu da održi stopu rešavanja veću od 100% u narednih nekoliko godina i smanji raspoloživo vreme za rešavanje predmeta i efikasno rešavanje starih predmeta nagomilanih tokom 6 godina. Što se tiče drugog stepena, treba da radi najmanje 9 sudija, odnosno 3 veća. Ove sudije mora da prati jednak broj stručnih saradnika i pravnih službenika.

- Dosadašnje sudije OUP – OSP, OUP Apelacionog suda, kao i OUP i Fiskalnog odeljenja Privrednog suda, biće premeštene po sili novog zakona u novi Upravni sud.
- Sud će imati drugo administrativno pomoćno osoblje u skladu sa planovima SSK-a.

Ova podopcija podrazumeva takođe i izmene i dopune Zakona o sudovima. Kada je u pitanju prekršajni deo, radna grupa je ocenila da zbog ustaljene prakse i dosadašnjeg efikasnog adresiranja ovih slučajeva treba nastaviti dosadašnju nadležnost divizijama za prekršaje.

Slika 10 – Razlika između dve podopcije za upravno pravo



S druge strane, što se tiče radnih sporova, takođe su razmatrane i tri podopcije: 1) uspostavljanje posebnih odseka za radne sporove; 2) prenos svih radnih sporova u kojima se kao tuženi pojavljuje javna institucija u Upravnom sudu; i 3) osnivanje novog Radnog suda.

Prema **prvoj podopciji za radne sporove**, posebni odseci za radne sporove osnivaju se u okviru opštih odeljenja svih osnovnih sudova, sa određenim brojem sudija za radne sporove.

Mesna nadležnost u vezi sa ovom podopcijom ostala bi ista, s obzirom da bi svi osnovni sudovi i dalje rešavali radne sporove iz privatnog sektora, samo bi oni iz javnog sektora, kao što su za službenike u javnim

službama, bili prebačeni na oblik koje uzima Upravni sud. Ovo bi se takođe odrazilo na Građansko odeljenje Apelacionog suda.

Ova podopcija podrazumeva izmene na nivou podzakonskih akata za regulisanje nadležnosti novih građanskih odeljenja, odnosno promenu organizacione strukture SSK-a, ali i zakonske organizacione promene za upravni sud.

Uklanjanje radnih sporova sa javnim institucijama iz opštih odeljenja/gradžanskih odeljenja osnovnih sudova i njihovo prenošenje na upravni sud, značajno bi smanjilo opterećenje koje trenutno imaju ova odeljenja, a posebno OSP, Osnovni sud u Gnjilanu i u Peći. Time bi se onda povećala efikasnost ovih odseka u rešavanju radnih sporova iz privatnog sektora, imajući u vidu činjenicu da je 48 novih sudija trenutno na početnoj obuci i da će značajan deo njih biti deo građanskih odseka osnovnih sudova, ali i činjenica da je SSK nedavno sproveo novi krug regrutovanja sudija za 37 novih sudija, za koje se očekuje da počnu početnu obuku tokom ove godine.

Druga podopcija za radne sporove takođe podrazumeva promenu nadležnosti građanskih odeljenja u okviru osnovnih sudova kao i građanskog odseka Apelacionog suda, ali ne i uspostavljanje novih odseka. Ova promena nadležnosti podrazumeva da će se ovi odseci baviti samo radnim sporovima iz privatnog sektora, dakle gde je tuženi/poslodavac privatni sektor – dakle nejavna ustanova. Svi ostali radni sporovi sa javnom institucijom rešavaće se u bilo kom obliku koji uzima Upravni sud prema gore navedenim podopcijama za upravno pravo.

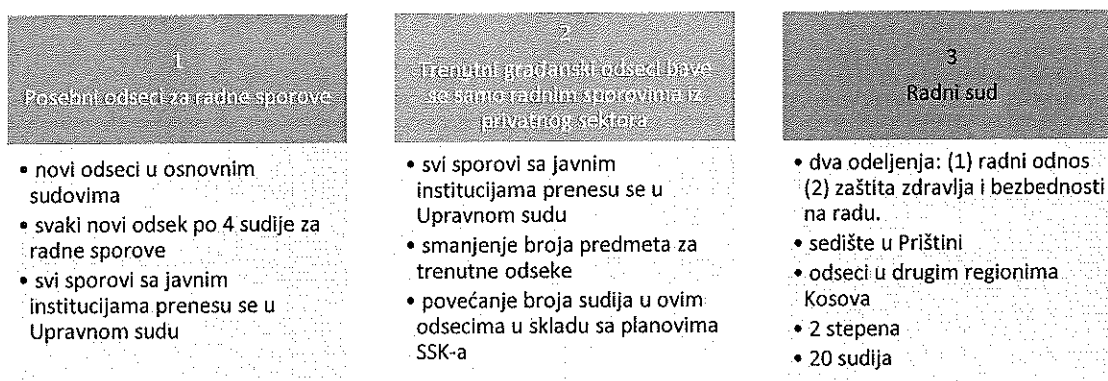
Ova podopcija uključuje izmene na nivou podzakonskih akata SSK-a kao i zakonskih akata koji se odnose na nadležnost upravnog suda.

Treća podopcija za radne sporove je osnivanje posebnog Radnog suda donošenjem novog zakona za ovaj sud. Glavne karakteristike Radnog suda su:

- Sud bi funkcionisao kao Centralni radni sud sa sedištem u Prištini i nadležan za celu teritoriju Kosova, ili kao sud sa odsecima i u drugim regionima Kosova.
- Sud će funkcionisati sa dva stepena: prvi stepen (koji bi obuhvatao nadležnost građanskih odseka opštih odeljenja osnovnih sudova) i drugi stepen (koji bi obuhvatao nadležnost sadašnjeg Građanskog odseka u Apelacionom sudu);
- Sud će biti nadležan za sve radne sporove bez obzira na status poslodavca, privatnog ili javnog sektora.
- Sud bi bio podeljen na nekoliko odeljenja, koje mogu biti: 1) Odeljenje za sporove iz radnog odnosa u privatnom sektoru; 2) Odeljenje za sporove iz radnog odnosa u javnom sektoru i 3) Odeljenje za sporove bezbednosti i zdravlja na radu. Prva dva odeljenja bi se bavila svim sporovima u vezi sa konkursima, ugovorima, prevremenim raskidom radnog odnosa, produženjem radnog odnosa, privremenom sistematizacijom, disciplinskim merama, platama i drugim pravima zaposlenih. Treće odeljenje bi se bavilo isključivo pitanjima vezanim za zdravlje i bezbednost zaposlenih, u vezi sa povredama, zdravstvenim posledicama zaposlenih, nepoštovanjem mera za njihovu bezbednost i zdravlje i slično.

- Odseci u okviru ovih odeljenja bila bi uspostavljena u zavisnosti od planova SSK-a, na osnovu opterećenja predmetima.
- Približni broj sudija koji će raditi u ovom sudu biće 15 sudija (9 u prvom stepenu i 6 u drugom stepenu), koji će biti praćeni istim brojem stručnih saradnika i pravnih službenika.
- Sud će postepeno uspostaviti unutrašnje administrativne službe uz podršku drugih postojećih sudova i u skladu sa planovima SSK-a.

Slika 11 – Podopcije za radne sporove



Bez obzira različite podopcije za upravno pravo i radne sporove koji su gore razrađene, uzete su u obzir i nekoliko posebnih mera koje bi doprinele povećanju efikasnosti i zaštiti prava stranaka, generalno.

Ove mere se odnose na jačanje kapaciteta sudija i advokata, s jedne strane, i mere za besplatnu pravnu pomoć i sudske takse za stranke.

Što se tiče izgradnje kapaciteta u okviru ove opcije, ali koja se takođe može razmotriti u opciji 2 ovog Koncept dokumenta su:

- Sproveden program obuke za trenere sa Akademije pravde za novi Nacrt zakona o upravnim sporovima. Sertifikacija određenog broja trenera za ovaj Nacrt zakona i organizovanje posebnih obuka za sudije, državne pravobranioce i stručne saradnike u vezi sa novim Nacrtom zakona.
- Specijalizovani programi obuke Akademije pravde za: 1) radne sporove; 2) sporovi u vezi sa administrativnim kaznama 2) sporovi iz socijalnih programa i 3) sporovi vezani za izgradnju, registraciju imovine i pitanja životne sredine.

- Specijalizovani program obuke za novi Nacrt zakona o upravnim sporovima od strane Advokatske komore Kosova i najmanje 8 obuka koje se održavaju godišnje, za naredne tri godine: 2024, 2025 i 2026.
- Okrugli sto za ujednačavanje sudske prakse između sudova sa višim sudovima. Okrugli stolovi se mogu podeliti prema temama, gde bi radni sporovi naravno bili jedna od posebnih tema koje se obrađuju.

Mere za besplatnu pravnu pomoć i sudske takse koje su planirane u okviru ove podopcije su:

- Izmene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći radi pružanja obavezne besplatne pravne pomoći svakom licu zaposlenom u privatnom sektoru kome/kojoj se prekida radni odnos, ili se pokreću sporovi u vezi sa nesprovođenjem mera za bezbednost i zdravlje na radu.
- Imenovanje advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć za čitav predmet, a ne samo za jednu raspravu.
- Kategorija zaposlenih u privatnom sektoru oslobađaju se plaćanja sudskih taksi prema zakonskih promena o sudskim taksama.
- Preispitivanje trenutnih sudskih taksi o pokretanju upravnih sporova (trenutno prema Uredbi SSK-a 50 evra) a posebno onih za podnošenje žalbe na višem stepenu (trenutno 30 evra) za određene kategorije.

Poglavlje 4: Identifikacija i procena budućih uticaja

Tabela u nastavku predstavlja najznačajnije uticaje koji su identifikovani. Prilozi 1 do 4 prikazuju procenu svih uticaja u skladu sa alatima za identifikaciju ekonomskih, socijalnih, ekoloških uticaja i uticaja na osnovna prava. Ovi alati su navedeni u Priručniku za izradu koncept dokumenata. Četiri priloga takođe ukazuju na procenu značaja različitih uticaja i željeni nivo analize. Očekivani uticaji važe za sve razmotrene opcije u Poglavlju 3.

Slika 12 – Najvažniji identifikovani uticaji za kategoriju uticaja

Kategorije uticaja	Relevantni identifikovani uticaji
Ekonomski uticaji	Nema direktnih uticaja
Društveni uticaji	Uticaji na prava radnika i bolje informisanje javnosti
Ekološki uticaji	Nema direktnih uticaja
Uticaji na osnovna prava	Uticaji na način na koji uprava donosi odluke i uticaji na pristup pravdi
Rodni uticaj	Nije sprovedena procena rodnog uticaja zbog nedostatka podataka
Uticaji na društvene jednakosti	Predviđene su mere za rešavanje izazova sa kojima se suočavaju posebne kategorije - kao što su oni zaposleni u privatnom sektoru
Uticaji kod mladih	Nema direktnih uticaja

Utjecaji na administrativno opterećenje	Nema direktnih uticaja
Utjecaj na MSP	Nema direktnih uticaja

Poglavlje 4.1. Društveni uticaji

4.1.1. Uticaji na prava radnika

Opcije koje su razmotrene u ovom Koncept dokumentu su se bavile rešavanjem radnih sporova od strane sudova, bilo da su sporovi radnika sa privatnim sektorom ili i sa javnim sektorom, prema tome, utiču na prava radnika.

Kroz Opciju 1 Koncept dokumenta, koja je gore razmotrena, i prema kojoj se nastavlja postojeća situacija, ne očekuje se bilo kakav pozitivan uticaj na prava radnika. U nedostatku institucionalne reorganizacije pravosuđa, ili i preduzimanja drugih mera, nastaviće se sa niskom efikasnošću u rešavanju radnih sporova, pri čemu bi posebno problematičan ostao mali broj radnih sporova koje pred Sudom pokreću radnici u privatnom sektor kao rezultat nepoverenja u aktuelni sistem, ali i trajanja istih postupaka u građanskim odseka sedam osnovnih sudova na Kosovu. Nastavak sa istim problemima stimulisao bi takođe i nastavak kršenja prava radnika.

Mere koje su predviđene u Opciji 2 takođe ne izgleda da će moći značajno sa utiču na unapređenje prava radnika. Prednost bi mogla biti to što bi sudije dobile dodatnu obuku za ove sporove, ali u nedostatku institucionalne reorganizacije, ove sudije bi se bavile i drugim sporovima, bilo građanskim ili upravnim, i shodno tome specijalizacija ne bi proizvela odgovarajući efekat da se poveća profesionalizam u rešavanju ovih predmeta.

Opcija 3, a to je opcija zakonskih organizacionih izmena, najviše utiče na prava radnika. Prvo, što se tiče dve podopcije za radne sporove, čini se da podopcija za formiranje posebnog Upravnog suda, u odnosu na podopciju za proširenje nadležnosti Privrednog suda, deluje kao da će imati veći efekat u određivanju prioriteta radnih sporova, generalno. Samo postojanje specijalnih sudova omogućava veću efikasnost, bolju i nezavisniju organizaciju resursa, posebnog predsednika koji nadgleda rad, posebne službe podrške, ali i pažnju i određivanje prioriteta njihovog rada u odnosu na Sudski savet. S obzirom da je postojanje u višem sudu, kako je razmotreno u drugoj podopciji Opcije 3, dakle u Privrednom i Upravnom sudu, određivanje prioriteta posebnih sporova, kao što su radni sporovi, izgledaju manje mogući. Ovo takođe utiče na poverenje javnosti u odnosu na pravosuđe, jer na primer osnivanje posebnog specijalizovanog suda u poređenju sa drugim postojećim sudovima, ili odeljenja ili odseka u okviru tog suda za radne sporove, povećava poverenje i utiče na to da radnici pokrenu i dobijaju više sudskih predmeta protiv poslodavaca, i to kasnije rezultira većom edukacijom poslodavaca i izbegavanjem kršenja prava radnika ubuduće.

Što se tiče podopcija za radne sporove, koje se obrađene u okviru Opcije 3, čini se da prva podopcija (uspostavljanje posebnih odseka za radne sporove) i treća (Radni sud) utiču više na utisak i poverenje javnosti u pravosuđe, posebno za zaposlene u privatnom sektoru, u odnosu na drugu podopciju kojom se

nastavlja ista institucionalna organizacija u pogledu rešavanja radnih sporova u privatnom sektoru u okviru građanskih odseka opštih odeljenja. Slično, sa ove dve podopcije, daje se prioritet radnim sporovima i direktno se utiče na efikasnost suda u njihovom rešavanju, a znajući da efikasnost donosi i poverenje, ali i edukacija poslodavaca, smatra se da su na ovaj način prava radnika bolje zaštićena.

4.1.2. Uticaji na bolje informisanje javnosti

Što su više specijalizovani ili posebni sudovi koji se bave sporovima stranaka, u ovom slučaju upravnim, ali i radnim sporovima, informisanje javnosti postaje bolje i efikasnije. Shodno tome, obrađena Opcija 3 ima očigledne prednosti u odnosu na druge dve opcije. U okviru Opcije 3, čini se da podopcija za osnivanje posebnog Upravnog suda i ona za formiranje Radnog suda imaju još pozitivniji uticaj od ostalih razmatranih podopcija Opcije 3.

Poglavlje 4.2. Uticaji na osnovna prava

4.2.1. Sudski nadzor javne uprave

Efikasno pravosuđe koje nadzire organe javne uprave utiče na ove zadnje da poboljšaju svoje odluke. Da bi se obezbedio odgovarajući nadzor, postoje dva ključna elementa koja će se razmotriti u okviru obrađenih opcija. Prvo, 1) efikasnost – koja opcija omogućava sudu da brže postupa i rešava predmete?; i 2) specijalizacija – koja opcija omogućava veću specijalizaciju sudija, kako bi njihove odluke bile kvalitetne i obrazovale javnu upravu za ubuduće. Opcija 1 prirodno onemogućava osnaživanje ovih elemenata, dok opcija 2 pruža specijalizaciju, ali joj nedostaje ključni aspekt efikasnosti. Dok će specijalizacija biti praćena bilo kojom od podopcija Opcije 3, naravno da su dva specijalizovana suda, onaj posebni Upravni, ali i Radni sud, pošto su podeljeni na posebne, biti prioritetni i imaju posebne resurse, čini se da donose veću efikasnost.

4.2.2. Pristup pravdi

U cilju povećanja pristupa pravdi, predviđene su posebne dodatne mere bez obzira na odluku o organizacionim promenama pravosuđa koje su obrađene u okviru Opcije 3. Ove mere, kao što je gore pomenuto, odnose se na jačanje besplatne pravne pomoći, uključujući proširenje kategorija korisnika, ali i smanjenje sudskih taksi, koje u svakom slučaju imaju mnogo pozitivnije uticaje od Opcije 1 i 2 razmatrane u ovom Koncept dokumentu.

Ovim merama, ali i organizacionim promenama pravosuđa, bez obzira na nivo osnivanja specijalizovanih jedinica/sudova, a posebno usvajanjem novog Nacrta zakona o upravnim sporovima, procenjuje se da će povećati broj radnih sporova iz privatnog sektora (koji sad nije na visokom nivou, uzimajući u obzir kršenja prava radnika), ali i upravni sporovi, generalno, znajući da Kosovo trenutno ima najmanji broj na 100 stanovnika koji pokrenu ovakvu vrstu sporova u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana.

Poglavlje 4.3. Budžetski uticaji

Opcija 3, tačnije podopcija 3.2., imaće dodatne budžetske troškove, prikazane u PUB-u koji priprema Ministarstvo, u visini od dodaj vrednost

Poglavlje 4.4: Izazovi sa prikupljanjem podataka

Najveći izazovi prikupljanja podataka za ovaj Koncept dokument bile su tačne cifre radnih sporova koji se rešavaju u sudovima na Kosovu, kao i cifre za razliku između radnih sporova iz javnog sektora u odnosu na one iz privatnog sektora. Takođe, bilo je poteškoća u prikupljanju podataka razdvojenih po polu, koje bi omogućilo bilo kakvu analizu da se proceni rodni uticaj opcija koje se razmatraju u ovom Koncept dokumentu.

Poglavlje 5: Komunikacija i konsultacije

U nastavku je prikazan plan komunikacije i konsultacija u vezi sa ovim Koncept dokumentom, koji je realizovan i obuhvatio različite aktivnosti u ovom pravcu.

Slika 13 – Pregled aktivnosti komunikacije i konsultacija koje su sprovedene za Koncept dokument

Proces konsultacija je imao za cilj:						
<ul style="list-style-type: none"> - Pribavljanje mišljenja zainteresovanih strana u vezi sa novom politikom u generalnom aspektu, kao i u vezi sa specifičnim merama i drugim njenim elementima posebno (više u poglavlju 3 ovog dokumenta – Opcije). 						
Glavni cilj	Ciljna grupa	Aktivnost	Komunikacija/ Obaveštavanje	Indikativni rok	Potreban budžet	Odgovorno lice
Javni skup za sve zainteresovane grupe	SSK, KP, MFRT, OCD, domaći i međunarodni stručnjaci	Javni skup	E-mail	26. jul 2022.		Predsedavajuća radne grupe
Konsultacije sa relevantnim institucijama	SSK	Sastanci/razgovori sa sudijama, osim onih koji su bili u sastavu radne grupe	E-mail/telefonski pozivi	Septembar – Decembar 2022.		Predsedavajuća radne grupe
Konsultacije sa spoljnim zainteresovanim stranama	Stručnjaci iz OECD/SIGMA	Onlajn sastanci	E-mail	2022 - 2023		Predsedavajuća radne grupe
Preliminarne pismene konsultacije	Institucije Republike Kosovo	Podela nacрта za preliminarne konsultacije	E-mail	April 2023.		Predsedavajuća radne grupe

Javne pismene konsultacije	Sve zainteresovane strane	Objavljivanje konsultacija na portalu za javne konsultacije i pismene konsultacije	Platforma i e-mail	Maj 2023.		Predsedavajuća radne grupe
Javne konsultacije	Stranke koje su poslale komentare Ministarstvu pravde	Poseban sastanak	E-mail	Jul 2023		Predsedavajuća radne grupe

Komentari dobijeni tokom faze konsultacija od KSV-a, Kancelarije EU na Kosovu, OEBS-a, USAID-a – Programa za trgovinsko pravo, IKD, razmatrani su jedan po jedan i stavovi radne grupe u vezi sa njima su predstavljeni u Izveštaju o javnim konsultacijama koji je objavljen na platformi onlajn za javne konsultacije.

Nova politika predstavljena u ovom koncept dokumentu, odnosno osnivanje Upravnog suda biće saopštena kroz mere koje će Ministarstvo pravde preduzeti sa SSK-a, kako bi se građani i privredna društva informisali o značaju i nadležnostima ovog suda

Poglavlje 6: Upoređivanje opcija

U okviru ovog Koncept dokumenta razmatrane su tri opcije: 1) Opcija bez promene; 2) Opcija za jačanje kapaciteta bez organizacionih promena i 3) Opcija zakonskih organizacionih izmena. U okviru opcije 3, razmatrano je nekoliko podopcija, tačnije dve podopcije koje se odnose na nadležnosti za upravne sporove i tri podopcije koje se odnose na nadležnosti za radne sporove.

U nastavku će biti predstavljeni planovi sprovođenja za tri opcije, uključujući gore navedene podopcije, i takođe će se vršiti upoređivanje opcija kako bi se procenilo koja se opcija/podopcija preporučuje Vladi na usvajanje.

Poglavlje 6.1: Planovi sprovođenja za različite opcije

Opcija 2 je opcija za jačanje kapaciteta bez organizacionih promena. Ovo uključuje mere za povećanje broja sudija i pomoćnog osoblja, kao i specijalizovane programe obuke.

Slika 14 – Plan sprovođenja za Opciju 2

Cilj politike	Uspostavljanje adekvatnog institucionalnog okvira za rješavanje upravnih i radnih sporova										Očekivani iznos troškova
	Strateški cilj										
Specifični cilj 1 - Rješavanje svih upravnih sporova starijih od dve godine, kao i smanjenje za 50% raspoloživog vremena prema pokazatelju CEPFJ za 50% u prvom stepenu i 30% u drugom stepenu, do 2026. godine.	Reforma sistema krivičnog, građanskog i upravnog prava										
	Proizvodi, aktivnosti, godina i odgovorna organizacija/odeljenje										
	Godi na 1	Godi na 2	Godi na 3	Godi na 4	Godina 5	Odgovorna institucija /odeljenje					
Proizvod 1.1 8 regrutovanih sudija u OAP/OSP	Aktivnost 1.1.1 Regrutovanje 8 novih sudija	x	x			SSK					
	Aktivnost 1.1.2 Početna obuka za nove sudije		x	x		AP					
	Aktivnost 1.1.3 Premeštaj tri sudija u Apelacionom sudu / OAP		x			SSK					
Proizvod 1.2 5 kreiranih specijalizovanih programa	Aktiviteti 1.1.3 Imenovanje novih sudija u OAP/OSP			x		SSK/Predsednik OSP-a					
Specifični cilj 1 - Rješavanje svih upravnih sporova starijih od dve godine, kao i smanjenje za 50% raspoloživog vremena prema pokazatelju CEPFJ za 50% u prvom stepenu i 30% u drugom stepenu, do 2026. godine.											
	Aktivnost 1.2.1 Izrada i usvajanje 5 specijalizovanih programa za upravne sporove	x				AP					

		Aktivnost 1.2.2. Održavanje obuka za sadašnje i nove sudije		x	x	x	x	x	AP	
--	--	---	--	---	---	---	---	---	----	--

Opcija 3 predviđa zakonske organizacione izmene, dok u okviru nje postoje dve podopcije za upravne sporove: 3.1. proširenje nadležnosti Privrednog suda za sve upravne sporove i 3.2. osnivanje posebnog Upravnog suda, kao i tri podopcije za radne sporove: 3.3. osnivanje posebnih odseka za radne sporove; 3.2. nastavak sadašnjih građanskih odseka sa nadležnosti samo za sporove iz privatnog sektora, i 3.3. osnivanje Radnog suda.

Slika 15 – Plan sprovođenja za Opciju 3

Cilj politike	Uspostavljanje adekvatnog institucionalnog okvira za rješavanje upravnih i radnih sporova							Očekivani iznos troškova	
	Strateški cilj	Reforma sistema krivičnog, građanskog i upravnog prava							
	Proizvodi, aktivnosti, godina i odgovorna organizacija/odjeljenje								
Specifični cilj 1 - Rješavanje svih upravnih sporova starijih od dve godine, kao i smanjenje za 50% raspoloživog vremena prema pokazatelju CEPJ za 50% u prvom stepenu i 30% u drugom stepenu, do 2026. godine.	Proizvod 1.1. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Privrednom sudu / Novi Zakon o Upravnom sudu		Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	Odgovorna institucija /odjeljenje	
		Aktivnost 1.1.1. Izrada zakona	x					MP	
		Aktivnost 1.1.2. Izrada zakona	x					Vlada	

Proizvod 1.7. Izgrađeni kapaciteti za sprovođenje reorganizacije sudova	Proizvod 1.6. Funkcionalizacija novog suda	Aktivnost 1.7.1. Program „Obuka trenera“ za novi Zakon o upravnim sporovima								x					AP		
		Aktivnost 1.7.2. Izrada tri programa specijalizovane obuke za određene vrste upravnih sporova i radnih sporova															AP
Proizvod 1.5. Imenovane i regrutovane sudije za radne sporove	Proizvod 1.6. Funkcionalizacija novog suda	Aktivnost 1.5.1. Imenovanje posebnih sudija za radne sporove	x													SSK / Predsednici sudova	
		Aktivnost 1.5.2. Regrutovanje sudija u novom Radnom sudu	x							x						SSK	
Proizvod 1.5. Imenovane i regrutovane sudije za radne sporove	Proizvod 1.6. Funkcionalizacija novog suda	Aktivnost 1.5.3. Početna obuka za nove sudije								x						AP	
		Aktivnost 1.5.4. Imenovanje novih sudija u Radnom sudu														SSK / Predsednik suda	
Proizvod 1.6. Funkcionalizacija novog suda	Proizvod 1.6. Funkcionalizacija novog suda	Aktivnost 1.6.1. Regrutovanje x stručnih saradnika								x						SSK	
		Aktivnost 1.6.2. Regrutovanje x pomoćnog osoblja														SSK	
		Aktivnost 1.4.2. Izrada Zakona o Radnom sudu	x													MP	
		Aktivnost 1.4.3. Izrada Zakona o Radnom sudu														Vlada	

Poglavlje 6.2: Tabela upoređivanja sa tri opcije

Ovo potpoglavlje predstavlja komparativnu analizu između tri opcije i podopcija u okviru Opcije 3, koje su obrađene u ovom Koncept dokumentu. Prvo, treba napomenuti da trenutna situacija sa upravnim i radnim sporovima nije dobra, gde Kosovo zaostaje u pogledu raspoloživog vremena za rešavanje ovih predmeta u poređenju sa zemljama Zapadnog Balkana. Dakle, sudski postupci predugo traju i to utiče na pristup pravdi i poverenje građana u pravosudni sistem, generalno. Drugo, treba napomenuti činjenicu da zemlje Zapadnog Balkana i evropske zemlje uglavnom imaju tendenciju osnivanja specijalizovanih sudova. Veliki broj njih su već osnovali posebne upravne sudove, gde se tretiraju svi upravni sporovi.⁹⁴

Što se tiče efikasnosti, vredni napomenuti da opcija 3, koja predviđa osnivanje sudova/jedinica, obezbeđuje veću efikasnost od prve dve opcije. Na primer, u odnosu na opciju 2, koja predviđa povećanje broja sudija za upravne sporove i imenovanje sudija za radne sporove, osnivanje specijalnih sudova ili posebnih odseka znači da ih prate posebne službe podrške, veće postavljanje prioriteta u podeli resursa od strane SSK-a na duži rok, faktori koji nužno utiču na povećanje efikasnosti. U okviru podopcija Opcije 3, ocenjuje se da utvrđivanje nadležnosti Upravnog suda za sve upravne sporove bez obzira na prirodu stranke koja ih pokreće (fizičko lice ili privredno društvo) omogućava specijalizaciju sudija za upravne sporove i ujednačavanje sudske prakse. Takođe, postojanje dva posebna specijalizirana suda, Privrednog suda sa jedne strane koji će tretirati sporove i druga pitanja između privrednih društava i Upravnog suda sa druge strane koji će tretirati sve upravne sporove, omogućiće efikasnost i na taj način adresirati glavni predstavljeni problem u ovom koncept dokumentu. Pošto je u okviru četiri od pet podopcija Opcije 3 predviđeno da se radni sporovi iz javnog sektora prenose u upravnom sudu (bilo kao proširenje nadležnosti Privrednog suda ili Posebnog upravnog suda), ovaj izbor izgleda bolji u odnosu na stvaranje posebnog radnog suda. Radni sporovi trenutno nisu u tolikom broju, posebno onih iz privatnog sektora, izuzimajući slučajeve iz kolektivnih ugovora javnog sektora koji su privremeni, trenutno neće stvoriti potrebu za posebnim Radnim sudom u ovoj fazi. Posebni Radni sud ima mnogo veće troškove od ostalih podopcija koje imaju manje troškove koje su obrađene u okviru Opcije 3 (prenošenje radnih sporova iz javnog sektora u Upravnom sudu i imenovanje posebnih sudija za radne sporove ili osnivanje posebnih odseka za radne sporove).

Postoji mogućnost fragmentacije sudske prakse u radnim sporovima, u radnim sporovima, jer sudije u okviru upravnog suda, kada rešavaju radne sporove u javnom sektoru, rešavaće ih na osnovu dva pravna režima (Zakon o javnim službenicima za jednu kategoriju i Zakon o radu za ostale kategorije), dok Zakon o radu bi nastavio da bude glavni pravni režim za radne sporove u privatnom sektoru, u okviru građanskih sudova.

Što se tiče pristupa pravdi i poverenja javnosti, Opcija 3 definitivno ima prioritet u odnosu na Opciju 1 i 2, jer čak i u okviru Opcije 3, procenjuje se da posebni ili više specijalizovani sudovi imaju još pozitivniji uticaj u ovom pogledu. Povećanjem poverenja javnosti, ali i obezbeđivanjem efikasnosti, javnost bi se sve više obraćala sudu, a to znači i veći broj novih predmeta, što dodatno potvrđuje stvaranje novih sudova, ili barem više posebnih jedinica sa isključivom nadležnošću za određene sporove, u okviru sudova/opštih

⁹⁴ Vidi komparativnu analizu u potpoglavlju 1.8, ali i „Administrative Courts in Europe: Common Trends and Requirements“ G. Della Cananea. 2018, dostupan na: <https://eplopublications.eu/publication/digital-edition/administrative-courts-europe-common-trends-and-requirements>

odeljenja. U povećanju broja novih predmeta u upravnim sporovima, kao što je gore navedeno u ovom Koncept dokumentu, poseban uticaj će imati Nacrt zakona o upravnim sporovima, uz proširenje spektra tužbi koje se mogu pokrenuti protiv državnih organa, ali takođe uz otklanjanje trenutno važećeg pravila da se sudski troškovi u upravnim sporovima dele između strana (novi Nacrt zakona predviđa da troškove snosi strana koja je izgubila).

Konačno, u vezi sa troškovima opcija, vredi napomenuti da osnivanje posebnih sudova, kao što su posebni Upravni sud i Radni sud, ima veće troškove od ostalih podopcija u okviru Opcije 3, i zahteva više vremena za njihovu operacionalizaciju u odnosu na druge razmotrene izbore.

Svakako, troškovi su samo jedan aspekt i svaki izdatak u ovom pravcu treba procenjivati u odnosu na efekte koje će ostvariti u budućnosti, jer troškovi mogu izgledati veliki na početku, ali u odnosu na smanjenje izdataka iz budžeta koje se može prouzrokovati kroz efekat koji proizvode skuplje opcije na duži rok, u ovom pogledu biće manji, barem u poređenju sa inicijalno jeftinijim opcijama, dok sa mnogo dugoročnih indirektnih troškova. Drugim rečima, efikasan sud eliminiše nepotrebne sudske troškove koje može da plati uprava ili stranke, tada će kamate za sudske odugovlačenja biti manje, a samim tim i troškovi izvršnog postupka mogu biti eliminisani.

Slika 16 – Upoređivanje opcija

Metoda upoređivanja: Analiza troškovi-efikasnost							
Opcije	Opcija 1: Bez promena	Opcija 2: Jačanje kapaciteta bez organizacionih promena	Opcija 3 za organizacione zakonske izmene				
			3.1. Privredni sud i Upravni sud	3.2. Specijalni upravni sud, koji tretira sve upravne sporove	3.3. Posebni odseci za radne sporove	3.4. Trenutni odseci tretiraju radne sporove iz privatnog sektora	3.5. Radni sud
Efikasnost suda	---	+	+	++	+	-	+
Ujednačavanje sudske prakse	-	-	++	-	+	---	++
Mogućnosti za specijalizaciju	---	+	+	++	+	-	-
Određivanje prioriteta upravnog prava / radnih sporova	---	--	-	++	+	+	++
Pristup pravdi	--	--	+	++	+	+	++
Poverenje javnosti	---	--	+	++	+	-	++
Relevantni troškovi							

	+++	++	+	-	+	++	--
Zaključak	----- ne preporučuje se	--- ne preporučuje se	++++++ ne preporučuje se	+++++++ preporučuje se	+++++++ preporučuje se	- ne preporučuje se	+++++ ne preporučuje se

Poglavlje 7: Zaključci i naredni koraci

Na osnovu svih analiza urađenih u ovom Koncept dokumentu, a posebno upoređivanja opcija, proizilazi da je preporučena opcija to je Opcija 3, odnosno podopcije za osnivanje posebnog Upravnog suda (nadležnost za sve upravne sporove) i ona za osnivanje posebnih odseka za radne sporove u okviru osnovnih sudova koji će se baviti samo radnim sporovima sa privatnim sektorom kao poslodavcem, jer će radni sporovi sa javnim sektorom kao poslodavcem biće preneti u nadležnost novoosnovanog Upravnog suda.

Ova opcija, odnosno ove podopcije, praćene i drugim posebnim merama utvrđenim u Opciji 3, procenjuje se da će imati najveći uticaj na otklanjanje uzroka i glavnog problema identifikovanog u Poglavlju 1, te stoga proizvodi pozitivne efekte za strane, društvo i ekonomiju Kosova, generalno.

Slika 17 – Plan sprovođenja preporučene opcije

Cilj politike	Uspostavljanje adekvatnog institucionalnog okvira za rješavanje upravnih i radnih sporova						Procenjeni iznos troškova
Strateški cilj	Reforma sistema krivičnog, građanskog i upravnog prava						
	Proizvodi, aktivnosti, godina i odgovorna organizacija/odeljenje						
Specificni cilj 1 - Rješavanje svih upravnih sporova starijih od dve godine, kao i smanjenje za 50% raspoloživog vremena prema CEPFJ indikatoru za 50% u prvom stepenu i 30% u drugom stepenu, do 2026. godine.	Proizvod 1.1. Novi Zakon o upravnom sudu						
		Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	Odgovorna institucija/odeljenje
	Aktivnost 1.1.1. Izrada zakona	x					MP
	Aktivnost 1.1.2. Usvajanje zakona	x					Vlada

	Proizvod 1.5. Imenovane i regrutovane sudije za radne sporove	Proizvod 1.5.1. Imenovanje posebnih sudija za radne sporove	x							SSK / Predsednik suda	
	Proizvod 1.5. Imenovane i regrutovane sudije za radne sporove	Aktivnost 1.5.2. Regrutovanje sudija u novom Radnom sudu	x	x						SSK	
	Proizvod 1.5. Imenovane i regrutovane sudije za radne sporove	Aktivnost 1.5.3. Početna obuka za nove sudije		x						AP	
	Proizvod 1.6. Funkcionalizacija novog Radnog	Aktivnost 1.6.1. Regrutovanje x stručnih saradnika		x						SSK	
	Proizvod 1.6. Funkcionalizacija novog Radnog	Aktivnost 1.6.2. Regrutovanje x pomoćnih službenika		x						SSK	
	Proizvod 1.7. Povećani kapaciteti za sprovođenje nove reorganizacije pravosuđa	Aktivnost 1.7.1. Program „Obuka trenera“ za novi Zakon o upravnim sporovima	x	x						AP	
	Proizvod 1.7. Povećani kapaciteti za sprovođenje nove reorganizacije pravosuđa	Aktivnost 1.7.2. Izrada tri programa specijalizovane obuke za određene vrste upravnih i radnih sporova	x	x						AP	

	Aktivnost 1.7.3. Održavanje specijalizovanih obuka za sudije i druge profesionalce (državni pravobranioci i stručni saradnici)		x	x	x	x	AP	
Proizvod 1.8. Pravna pomoć i efektivne tarife za strane u upravnim	Aktivnost 1.7.4. Izrada specijalizovanog programa obuke od strane AKK-a za upravne sporove	x	x	x		AKK	AKK	
Aktivnost 1.7.5. Održavanje specijalizovanih obuka od strane AKK-a za upravne sporove	x	x	x	x	x	AKK		
Aktivnost 1.7.6. Organizovanje okruglih stolova za ujednačavanje sudske prakse	x	x	x	x	x	SSK		
Aktivnost 1.8.1. Izrada novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za uključivanje određenih kategorija zaposlenih u privatnom sektoru	x	x				MP		
Aktivnost 1.8.2. Usvajanje novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći			x	x		MP		

							x						MP	
							x						MP	

Aktivnost 1.8.3. Izrada zakonskih izmena o sudskim tarifama, da se iz tarifa izuzmu određene kategorije zaposlenih u privatnom sektoru i umanjenje sudske tarife za upravne sporove

Aktivnost 1.8.4. Usvajanje zakonskih izmena o sudskim tarifama

Poglavlje 7.1: Odredbe za nadzor i procenu

Reorganizacija pravosuđa za administrativne i radne sporove oživeće se tokom 2024. godine. Ova reorganizacija, bilo sa pravnog ali i sa praktičnog aspekta, vodiće se od MP i SSK da bi se obezbedila blagovremena realizacija i preduzele odgovarajuće intervencije vezane za pitanja koja se mogu pojaviti kao prepreka tokom procesa. Uzimajući u obzir ostale mere koje trebaju uslediti nakon ove reorganizacije, procenjuje se da trebaju proći najmanje 5 godina, dakle oko 2030. godine, da se proceni realni efekat ove reorganizacije. Stoga se u toj godini predviđa da se uradi jedna *ex-post* procena ove politike.

Prilog 1: Oblik procene za ekonomski uticaj

Kategorija ekonomskih uticaja	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se dogodi ovaj uticaj?		Broj pogođenih organizacija, kompanija i/ili pojedinaca	Očekivana korist ili trošak uticaja	Preferirani nivo analize
		Da	Ne			
Radna mesta ⁹⁵	Da li će se trenutni broj radnih mesta povećati?		X	Visoki/niski		
	Da li će se trenutni broj radnih mesta smanjiti?		X			
	Da li će uticati na nivo plaćanja?		X			
	Da li će uticati na olakšanje pronalaza radnog mesta?		X			
Poslovanje	Da li će uticati na pristup u finansijama za biznis?		X			
	Da li će se određeni proizvodi izbaciti iz tržišta?		X			
	Da li će se određeni proizvodi dozvoliti na tržištu?		X			
	Da li će se prinuditi biznisi da se zatvore?		X			
	Da li će se stvoriti novi biznisi?		X			
	Da li će se prinuditi biznisi da ispune obaveze davanja novih informacija?		X			
Administrativno opterećenje	Da li su obaveze davanja informacija za biznise pojednostavljene?		X			
	Da li se očekuje da se promene trenutni tokovi uvoza?		X			
Trgovina	Da li se očekuje da se promene trenutni tokovi izvoza?		X			

⁹⁵ Kada utiče na radna mesta, takođe će imati i društvene uticaje.

Prevoz	Da li će imati efekat na način prevoza putnika i/ili roba?							x			
	Da li će imati neku promenu u vremenu potrebnom za prevoženje putnika i/ili robe?							x			
Investicije	Da li se očekuje da kompanije investiraju u nove delatnosti?							x			
	Da li se očekuje da kompanije ponište ili odgode za kasnije investicije?							x			
	Da li će se povećati investicije iz dijaspore?							x			
	Da li će se smanjiti investicije iz dijaspore?							x			
	Da li će se direktne strane investicije povećati?							x			
	Da li će se direktne strane investicije smanjiti?							x			
	Da li će se povećati cena biznisa proizvoda, kao što je električna energija?							x			
Konkurentnost	Da li će se smanjiti cena inputa biznisa, kao što je električna energija?							x			
	Ima li verovatnoće da se promovišu inovacija i istraživanje?							x			
	Ima li verovatnoće da se inovacija i istraživanje ometaju?							x			
	Da li su pogođene kompanije uglavnom MSP?							x			
Cene i konkurencija	Da li će se povećati broj roba i usluga na raspolaganju za biznis ili potrošače?							x			
	Da li će se smanjiti broj roba i usluga na raspolaganju za biznis ili potrošače?							x			
	Da li će se povećati cene postojećih roba i usluga?							x			

	Da li će se smanjiti cene postojećih roba i usluga?				X			
Regionalni ekonomski uticaji	Da li će se uticati na neki posebni sektor biznisa?				X			
	Da li je ovaj sektor koncentrisan u određenom regionu?				X			
Opšti ekonomski razvoj	Da li će se uticati na budući ekonomski rast?				X			
	Može li imati neki efekat na stopu inflacije?				X			

Prilog 2: Oblik procene za društvene uticaje

Kategorija društvenih uticaja	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se dogodi ovaj uticaj?		Broj pogodjenih organizacija, kompanija i/ili pojedinaca	Očekivana korist ili trošak uticaja	Preferirani nivo analize
		Da	Ne			
Radna mesta ⁹⁶	Da li će se trenutni broj radnih mesta povećati?		X	Visoki/niski		
	Da li će se trenutni broj radnih mesta smanjiti?		X			
	Da li će se uticati na radna mesta u određenom sektoru biznisa?		X			
	Da li će imati neki uticaj na nivo plaćanja?		X			
	Da li će imati uticaj na olakšanje pronalazaženja radnog mesta?		X			

⁹⁶ Kada utiče na radna mesta, takođe će imati i ekonomske uticaje.

Regionalni društveni uticaji	Da li su društveni uticaji fokusirani u jednom regionu ili posebne gradove?								
Uslovi rada	Da li su uticana radnička prava?	x						V	V
	Da li se predviđaju ili ukidaju standardi za rad u opasnim uslovima?	x							
	Da li će imati uticaj na način razvoja socijalnog dijaloga između zaposlenih i poslodavaca?	X							
Socijalna uključenost	Da li će imati uticaj na siromaštvo?	x							
	Da li je utican pristup na šeme socijalne zaštite?	x							
	Da li će se promeniti cena osnovnih roba i usluga?	x							
	Da li će imati uticaj na finansiranje ili organizovanje šema socijalne zaštite?	x							
	Da li će imati uticaj na osnovno obrazovanje?	x							
Obrazovanje	Da li će imati uticaj na srednje obrazovanje?	x							
	Da li će imati uticaj na visoko obrazovanje?	x							
	Da li će imati uticaj na stručno osposobljavanje?	x							
	Da li će imati uticaj na obrazovanje radnika i učenje tokom celog života?	x							
	Da li će imati uticaj na organizovanje ili strukturu obrazovnog sistema?	x							
	Da li će imati uticaj na akademsku slobodu i samoupravu?	x							
Kultura	Da li opcija utiče na kulturnu raznolikost?	x							
	Da li opcija utiče na finansiranje kulturnih organizacija?	x							

	Da li opcija utiče na mogućnosti za lica da imaju koristi od kulturnih aktivnosti ili učestvovati u njima?				x			
	Da li opcija utiče na očuvanje kulturnog nasleđa?				x			
Upravljanje	Da li opcija utiče na sposobnosti građana da učestvuju u demokratskom procesu?				x			
	Da li se svako lice tretira na jednaki način?	x						
	Da li će se javnost bolje informisati u vezi sa određenim pitanjima?	x		V				V
	Da li opcija utiče na način kako funkcionišu političke partije?				x			
	Da li će imati neki uticaj na civilno društvo?				x			
Zdravlje i javna bezbednost ⁹⁷	Da li će imati neki uticaj na život ljudi, kao što je životni vek ili stopa smrtnosti?				x			
	Da li će imati uticaj na kvalitet hrane?				x			
	Da li će se zdravstveni rizik povećati ili smanjiti zbog štetnih supstanci?				x			
	Da li će imati zdravstvene efekte zbog promena na nivoima buke ili kvaliteta vazduha, vode i/ili zemlje?				x			
	Da li će imati zdravstvene efekte zbog promena u korišćenju energije?				x			
	Da li će imati zdravstvene efekte zbog promena u deponiranju otpada?				x			
	Da li će imati uticaj na način života ljudi, kao što su nivoi interesovanja za sport, promene u ishrani ili promene u korišćenju duvana ili alkohola?				x			

⁹⁷ Kada ima uticaj na javno zdravlje i bezbednost, onda redovno ima uticaj na životnu sredinu.

	Da li ima posebne grupe koje se suočavaju sa mnogo većim rizicima od drugih (utvrđene prema faktorima takvih kao dob, pol, ograničena sposobnost, društvena grupa ili region)?				x			
Kriminal i bezbednost	Da li se uticaju verovatnoće da se kriminalci uhvate?				x			
	Da li se utiče mogući profit od kriminala?				x			
	Da li utiče na nivo korupcije?				x			
	Da li se utiče kapacitet sprovođenja zakona?				x			
	Da li ima neki efekat na prava i bezbednost žrtava zločina?				x			

Prilog 3: Oblik procene za uticaje na životnu sredinu

Kategorija uticaja životne sredine	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se dogodi ovaj uticaj?		Broj pogođenih organizacija, kompanija i/ili pojedinaca	Očekivana korist ili trošak uticaja	Preferirani nivo analize
		Da	Ne			
Održiva klima i životna sredina	Da li će imati uticaj na emisiju stakleničkih gasova (ugljen dioksid, metan, itd.)?		X			
	Da li će se uticati na potrošnju goriva?		X			
	Da li će se promeniti raznovrsnost resursa koji se koriste za proizvodnju energije?		X			
	Da li će imati neka promena u ceni za ekološki prihvatljive proizvode?		X			
Kvalitet vazduha	Da li će neke određene aktivnosti postati manje zagađujuće?		X			
	Da li će imati uticaj na emisiju zagađivača vazduha?		X			
Kvalitet vode	Da li opcija utiče na kvalitet slatkih voda?		X			
	Da li opcija utiče na kvalitet podzemnih voda?		X			
	Da li opcija utiče na izvore pitke vode?		X			
Kvalitet zemlje i korišćenje zemlje	Da li će imati uticaj na kvalitetu zemlje (u vezi sa acidifikacijom, zagađenjem, korišćenjem pesticida ili herbicida)?		X			
	Da li će imati uticaj na eroziju zemlje?		X			
	Da li će se izgubiti zemlje (kroz gradnju, itd.)?		X			
	Da li će se dobiti zemlje (kroz dekontaminaciju, itd.)?		X			

	Dali će imati neku promenu u korišćenju zemlje (npr. od korišćenja šuma u poljoprivredno ili urbano korišćenje)?				x		
Otpadi i reciklaža	Da li će se promeniti količina stvorenih otpada?				x		
	Da li će se promeniti načini na kojima se tretiraju otpadi?				x		
	Da li će imati uticaja na mogućnosti za recikliranje otpada?				x		
	Da li opcija utiče na korišćenje obnovljivih izvora (rezervi riba, hidrocentrala, solarne energije, itd.)?				x		
Korišćenje resursa	Da li opcija utiče na korišćenje resursa, koji nisu obnovljivi (podzemne vode, minerali, uglj, itd.)?				x		
	Da li će imati neki efekat na verovatnoće za opasnosti, takve kao požari, eksplozije ili nesreće?				x		
Stepen opasnosti životne sredine	Da li će uticati na spremnost u slučaju prirodnih nesreća?				x		
	Da li je zaštita društva uticana od prirodnih nesreća?				x		
	Da li će imati uticaj na zaštićene ili ugrožene vrste ili na područja gde one žive?				x		
Biodiverzitet, flora i fauna	Da li će se pogoditi veličina ili veze između prirodnih područja?				x		
	Da li će imati neki efekat na broj vrsta u određenom području?				x		
Blagostanje životinja	Da li će se uticati na tretman životinja?				x		
	Da li će se uticati na zdravlje životinja?				x		

	Da li će se uticati na kvalitet i bezbednost hrane životinja?		x				
--	---	--	---	--	--	--	--

Prilog 4: Oblik procene za uticaj osnovnih prava

Kategorija uticaja na osnovna prava	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se dogodi ovaj uticaj?		Broj pogođenih organizacija, kompanija i/ili pojedinaca	Očekivana korist ili trošak uticaja	Preferirani nivo analize
		Da	Ne			
Dostojanstvo	Da li opcija utiče na dostojanstvo ljudi, na njihovo pravo za život ili na integritet lica?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li opcija utiče na pravo slobode pojedinaca?		<input checked="" type="checkbox"/>		Visoki/niski	
Sloboda	Da li opcija utiče na pravo lica za privatnost?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li opcija utiče na pravo sklapanje braka ili stvaranje porodice?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li opcija utiče na pravnu, ekonomsku ili društvenu zaštitu pojedinaca ili porodice?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li opcija utiče na slobodu mišljenja, savesti ili vere?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li opcija utiče na slobodu izražavanja?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li opcija utiče na slobodu okupljanja ili udruživanja?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li opcija uključuje obradu ličnih podataka?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li su prava pojedinca na pristup, ispravak i prigovor zagarantovana?		<input checked="" type="checkbox"/>			
Azil	Da li je način na koji se lični podaci obrađuju jasan i dobro zaštićen?		<input checked="" type="checkbox"/>			
	Da li ova opcija utiče na pravo azila?		<input checked="" type="checkbox"/>			
Imovinska prava	Da li će se uticati na imovinska prava?		<input checked="" type="checkbox"/>			

	Da li opcija utiče na slobodu poslovanja?							
Jednak tretman ⁹⁸	Da li opcija štiti princip jednakosti pred zakonom?	x						
	Da li ima verovatnoće da će se određene grupe oštetiti na direktan ili indirektan način od diskriminacije (npr. neka diskriminacija na polnoj osnovi, rasi, boji, etničke pripadnosti, političkog ili drugog mišljenja, doba ili seksualne orijentacije)?	x						
	Da li opcija utiče na prava lica sa ograničenim sposobnostima?	x						
Prava dece	Da li opcija utiče na prava dece?	x						
Dobro administriranje	Da li će administrativni postupci postati komplikovaniji?	x						
	Da li se utiče na način na koji administracija donosi odluke (transparentnost, postupni rok, pravo na pristup u dosijeu, itd.)?	x		V		V		V
	O krivičnom pravu i predviđenim kaznama: da li su pogođena prava okrivljenog?	x						
	Da li se utiče na pristup pravde?	x						

⁹⁸ Rodna ravnopravnost se tretira u Proceni rodnog uticaja.