



Проектот е финансиран од
Фондација Отворено општество-Македонија



Судска заштита на правата од социјална заштита

Дали новите законски решенија во областа на социјалната заштита и управните спорови ја унапредува судската заштита на правата од социјалната заштита?

- Документ за јавни политики -

Издавач: Македонско здружение на млади правници

Автори: Елена Георгиевска
Ива Цоневска Вангелова
Тона Карева

Уредник: Гоце Коцевски

Лектура: Абакус

Тираж: 100

Март 2022

Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија.

Содржина

Листа на кратенки.....	3
Вовед.....	4
Цели и предмет на документот.....	4
Содржина.....	4
Методолошки пристап.....	4
За Блупринт групата за реформи во правосудството.....	5
Дел 1: Судска заштита на правата од социјална заштита.....	5
Дел 2: Правна рамка.....	7
2.1. Закон за социјалната заштита.....	7
2.1.1. Начела на социјалната заштита.....	7
2.1.2. Постапка за остварување на правата од социјалната заштита.....	8
2.1.3. Последици од неосновано примени средства и надомест за настанатата штета.....	9
2.1.4. Правен лек (жалба).....	9
2.2. Закон за управните спорови.....	11
2.2.1. Тужба и одговор на тужба.....	11
2.2.2. Одлука на Управниот суд по тужба.....	12
2.2.3. Правен лек – жалба.....	12
3. Судската заштита на правата од социјална заштита во практиката.....	13
3.1. Студија на случај.....	13
Факти.....	13
Опис на постапката.....	14
Заклучоци.....	14
3.2. Анализа на судската практика.....	15
4. Граѓанските организации и судската заштита на правата од социјална заштита.....	17
4.1. Најчести причини поради кои се укинуваат или се одбиваат правата од социјална заштита.....	17
4.2. Најчести проблеми и предизвици при остварувањето на судската заштита.....	18
5. Заклучоци и препораки.....	18

Листа на кратенки

ЗСЗ	-	Закон за социјалната заштита
ЗОУП	-	Закон за општата управна постапка
ЗУС	-	Закон за управните спорови
МТСП	-	Министерство за труд и социјална политика
ЦСР	-	Центар за социјална работа
УС	-	Управен суд
ВУС	-	Виш управен суд
РСМ	-	Република Северна Македонија
ГМП	-	Гарантирана минимална помош
ФПИОРСМ	-	Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Република Северна Македонија
АВРСМ	-	Агенција за вработување на Република Северна Македонија
МКЦ Битола	-	Младински културен центар Битола
ЕХО Штип	-	Едукативно хуманитарна организација Штип
ФООМ	-	Фондација Отворено општество - Македонија
МЗМП	-	Македонско здружение на млади правници
ЕПИ	-	Институт за европски политики
ИЧП	-	Институт за човекови права
МХК	-	Хелсиншки комитет за човекови права
ЦПИА	-	Центар за правни истражувања и анализи

Вовед

Цели и предмет на документот

Овој документ за јавна политика ја анализира делотворноста на судската заштита на правата од социјалната заштита што се остварува со поведување управен спор пред Управниот суд на Република Северна Македонија (понатаму во текстот РСМ). Со документот, согласно расположливите податоци, треба да се оцени дали управниот спор, како правно средство, овозможува навремена и суштинска проверка на законитоста на актите со кои на лицата им се одбиваат барањата за некое право од социјалната заштита или пак се прекинува правото кое го користат.

Целта на документот е да ги идентификува и анализира клучните предизвици пред кои е исправена судската заштита на правата од социјалната заштита. Дополнително, анализата дава оценка за тоа дали и во колкава мера донесувањето на новите закони за социјална заштита и управните спорови дадоа свој придонес во насока на унапредување на судската заштита на правата на граѓаните во оваа област.

Документот дава препораки за унапредување на постапувањето на управните судови во постапките за судска заштита на правата од социјална заштита, како и во однос на правната и институционалната рамка на правните лекови во областа на социјалната заштита. На овој начин се придонесува кон унапредување на заштитата на лицата од социјалните категории и лицата во социјален ризик.

Содржина

Документот е структуриран во пет дела. Првиот дел дава преглед на состојбата со судската заштита на правата од социјална заштита, како и преглед на Законот за социјалната заштита и Законот за управните спорови (правна рамка). Покрај тоа што е дадена анализа на клучните законски одредби од областа, во овој дел е вклучена и анализа на 80 одлуки на Управниот суд и 7 одлуки на Вишиот управен суд, донесени врз основа на ЗУС од 2019 година. Во прилог на анализата на судските одлуки е претставена и студија на случај која ги покажува предизвиците при практичната примена на правото на управно-судска заштита на конкретното право од социјална заштита. Во документот е вклучен и посебен дел кој ги прикажува искуствата и предизвиците идентификувани од страна на граѓанските организации кои даваат различни услуги на правна помош и социјални услуги. На крајот се дадени наоди, заклучоци и препораки за тоа како да се надминат идентификуваните предизвици во иднина.

Методолошки пристап

Податоците користени во овој документ се добиени преку примарни и секундарни извори на податоци. Како примарни извори на податоци се земени базите на податоци на МЗМП и на Хелсиншкиот комитет за човекови права од дадената примарна правна помош, согласно Законот за бесплатната правна помош во периодот од 2019 година до декември 2021 година, од каде што произлезе еден анализиран случај вклучен во овој документ. Како секундарни извори се користени истражувањата и анализите што се веќе направени, на теми поврзани со пристапот до правда кои се подготвени од национални институции и интернационални организации, достапните статистики, научните трудови и другата релевантна литература што се однесува на темата која е предмет на овој документ. Судските одлуки се прибрани со користење на алатката за пребарување пресуди и

судската практика на националните судови, достапна на Судскиот портал¹ и Дејуре² платформата за правни акти, од каде што се анализирани 87 судски одлуки на Управниот суд и 9 судски одлуки на Вишиот управен суд, донесени според новиот Закон за управните спорови во периодот од 2019 година заклучно со 1 декември 2021 година.

За Блупринт групата за реформи во правосудството

Документот е изработен од страна на Блупринт групата за реформи во правосудството, во рамките на проектот „За правда – следење на спроведувањето на Стратегијата за реформи во правосудството 2021“, финансиски поддржан од Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ), а спроведуван од Македонското здружение на млади правници (МЗМП), Институтот за европска политика (ЕПИ), Институтот за човекови права (ИЧП), Коалицијата Сите за правично судење, Хелсиншкиот комитет за човекови права (МХК) и Центарот за правни истражувања и анализи (ЦПИА). Целта на проектот е да влијае на зголемување на влијанието на граѓанските организации во процесот на реформи во правосудството, како предуслов за заштита на човековите права и обезбедување социјална правда.

Дел 1: Судска заштита на правата од социјална заштита

Република Северна Македонија, според Уставот, е социјална држава во која повеќе од 21 % од населението живее во сиромаштија³. Социјалната заштита е едно од 14-те подрачја кои ја сочинуваат Стратегијата за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост⁴. Државата ја остварува социјалната заштита на граѓаните, во согласност со начелото на социјална праведност, преку остварување на правото на парична помош од социјална заштита и обезбедување социјални услуги и други мерки утврдени со Законот за социјална заштита (понатаму во текстот ЗСЗ).

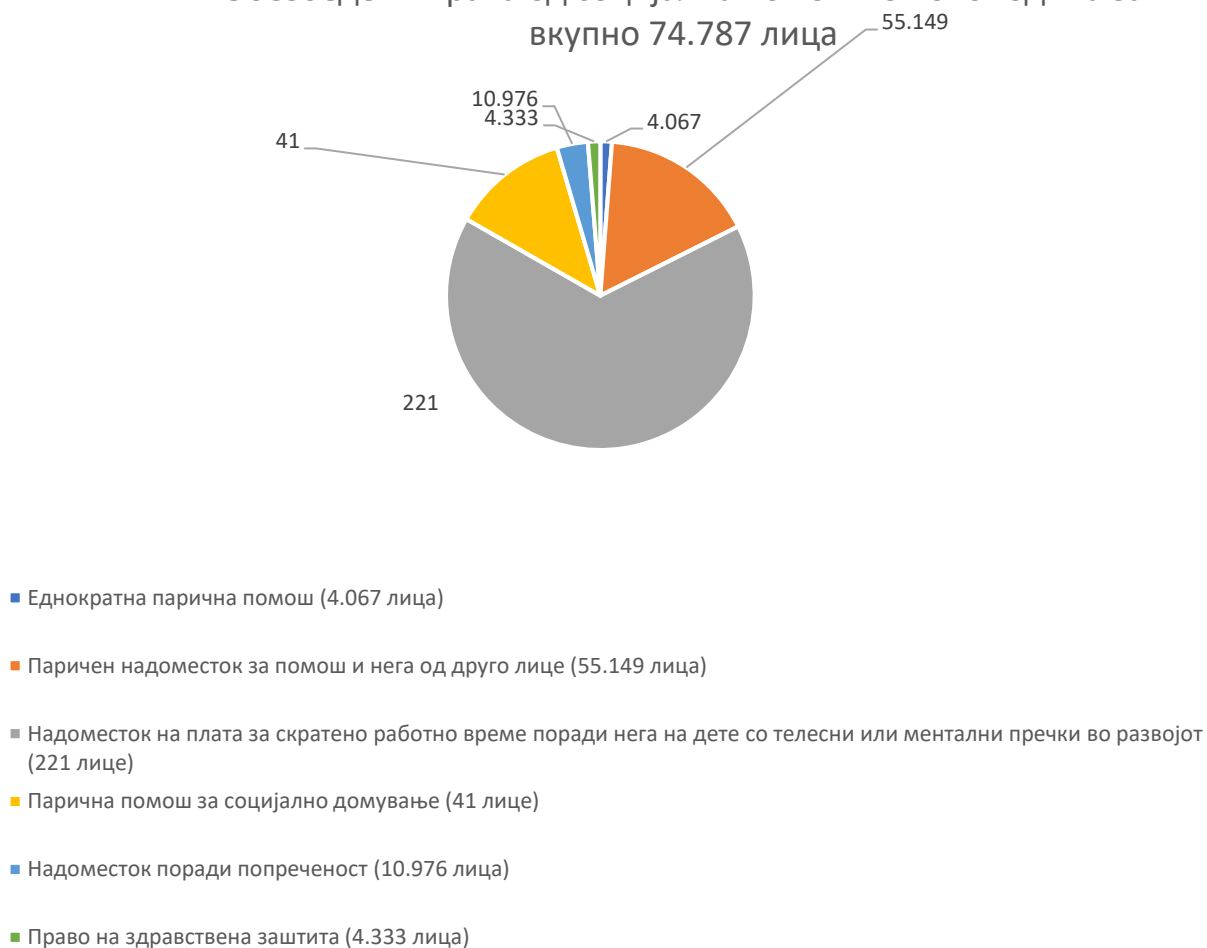
¹ Судски портал на РСМ. Достапен на: <http://www.vsrn.mk/>

² Дејуре - Платформа за правни акти. Достапна на: <https://dejure.mk/>

³ Државен завод за статистика. [Соопштение - Лаекенски индикатори за сиромаштијата во 2019 година](https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstanie.aspx?rbtxt=115). Скопје 2020. Извор: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstanie.aspx?rbtxt=115>

⁴ Министерство за труд и социјална политика. [Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во Република Македонија 2010 – 2020](#). Скопје, 2010.

Обезбедени права од социјална помош во 2020 година за
вкупно 74.787 лица



Графички приказ: Обезбедени права од социјална помош во 2020 година⁵

Остварувањето на паричните права од социјалната заштита е уредено со правилата утврдени во ЗСЗ, а се остварува во управна постапка во која супсидијарно се применува и Законот за општата управна постапка (понатаму во текстот ЗОУП). За паричните права од социјалната заштита решава надлежниот центар за социјална работа, по поднесено писмено барање со потребна доказна документација од страна на барателот кој претендира да оствари конкретно право. Надлежниот центар за социјална работа одлучува со решение. Против решението со кое не се одобрува правото, барателот може да поднесе жалба до Министерството за труд и социјална политика (понатаму во текстот МТСП), додека против решението на МТСП може да се поведе управен спор.

Преку управниот спор се гарантираат поединечните права на граѓаните, односно тој се користи како надворешен објективен механизам за судска контрола над работата на државната управа. Ова се должи на фактот дека управниот спор не е важен само за поединецот, туку - пред сè - е важен за

⁵ Државен завод за статистика. [Социјална заштита на деца, млади и возрасни лица, 2020 година](#). Скопје, 2021. стр. 20

државната администрација, бидејќи е показател за квалитетот на нејзината работа и обезбедува насоки за нејзиниот натамошен развој во делот на нејзината практична работа.⁶

Административно-судската правда со години наназад е оценета како комплексна и долга, затоа што има одолжување на извршните пресуди од Управен суд⁷ (понатаму во текстот УС), а често (и многупати се повторува⁸) се без соодветна разрешница. Повеќето од пресудите не се засновани на суштината на проблемот, туку на процедурални пропусти.⁹ Иако во мај 2019 година е донесен нов Закон за управните спорови (ЗУС), кој влезе во сила една година подоцна, сè уште се забележуваат истите проблеми поврзани со траењето и со одолженото извршување на правосилните пресуди од страна на институциите, додека донесените пресуди сè уште ретко се во директна врска со суштината на проблемот.¹⁰

Во постапките за судска заштита на правата од социјална заштита постојат низа процедурални и суштински правила кои мора да бидат исполнети за еден случај да биде разгледан пред Управниот суд. Тоа претпоставува соодветно познавање на правниот систем и на причините поради кои може да се поведе управен спор. Со новиот ЗУС се очекуваше да се зголеми ефикасноста на управните судови во РСМ, а со тоа и степенот на задоволување и исполнување на административната правда.¹¹

Дел 2: Правна рамка

2.1. Закон за социјалната заштита

2.1.1. Начела на социјалната заштита

ЗСЗ ја утврдува социјалната заштита како дејност од јавен интерес, чии цели - меѓу другото - се одржување на социјалната сигурност, спречување на социјална исклученост, како и подобрување на квалитетот на животот на граѓаните.¹² Оваа дејност се обезбедува преку остварување на правата на парична помош од социјалната заштита, социјалните услуги и другите мерки утврдени со Законот.¹³ Овој документ за јавни политики се фокусира исклучиво на паричните права од социјална заштита.

Социјалната заштита се заснова на неколку основни начела и принципи, кои на сите институции во системот треба да им бидат водилка во остварувањето на погореспоменатите зацртани цели. Во интерес на областа што се обработува и анализира со овој документ, ги истакнуваме следниве начела:

- **Начело на супсидијарност (член 15, ЗСЗ)** – Правото на социјална заштита го остваруваат лица кои не можат да обезбедат средства за издржување преку сопствена работа, преку права кои произлегуваат од работа или осигурување, од имот, од други извори или од други лица кои се должни да ги издржуваат.
- **Начело на еднаков третман и недискриминација (член 16 став 1, ЗСЗ)** – Социјалната заштита се обезбедува преку еднаков и рамноправен третман.

⁶ Насковска Е. [Водич за примена на Законот за управните спорови](#). Скопје, 2020.

⁷ Европска комисија. [Извештај за напредокот на С. Македонија за 2018](#). стр. 17.

⁸ Ibid, стр. 15.

⁹ Ibid.

¹⁰ Европска комисија. [Извештај за напредокот на С. Македонија за 2021](#). стр. 17

¹¹ Насковска Е. [Водич за примена на Законот за управни спорови](#). Скопје, 2020.

¹² Член 2 од Законот за социјалната заштита

¹³ Член 3 став 1 од Закон за социјалната заштита

- **Начело на партиципативност (чл. 17, ЗСЗ)** – Лицето има право да учествува во проценката на неговата состојба и потреби и да биде информирано за своите права.
- **Начело на најдобар интерес (чл. 22, ЗСЗ)** – Правата и услугите од социјалната заштита да се обезбедуваат во согласност со неговиот најдобар интерес, со почитување на неговиот интегритет, според возраста, животните навики, развојните потреби, како и според потребите за поддршка во секојдневното функционирање.

2.1.2. Постапка за остварување на правата од социјалната заштита

ЗСЗ уредува широк дијапазон парични права од социјална заштита, во зависност од бројноста на домаќинството, материјалната (не)обезбеденост, степенот на телесна или интелектуална попреченост, времетраењето на промените во здравствената состојба, потребата од нега на дете со попреченост и најтешки облици на хронични заболувања, кога родителите се вработени, станбено (не)обезбедени лица со посебен статус, како и во зависност од моментално постоечкиот ризик на лицето или семејството од социјален ризик. Условите за остварување на правата се уредени за секое право одделно.

Парични права од социјална заштита, согласно ЗСЗ од 2019 година

• Гарантирана минимална помош	• Додаток за домување
• Надоместок поради попреченост	• Траен надоместок
• Надоместок за помош и нега од друго лице	• Еднократна парична помош
• Надоместок на плата за скратено работно време	

Постапката за остварување на правата од социјална заштита е двостепена управна постапка, која се спроведува според правилата предвидени во ЗСЗ и ЗОУП¹⁴.

За да се стекне со некое од овие права, освен условите кои мора да ги исполни, граѓанинот треба да поднесе и барање, придружено со определени докази, или - во негово име - постапката по службена должност да ја поведе надлежниот центар за социјална работа (понатаму во текстот ЦСР) - по сопствена иницијатива, по иницијатива на граѓанинот, надлежен орган или други органи и организации, кога тоа е во интерес на граѓанинот. Другите докази, за кои службена евиденција води надлежниот јавен орган, се обезбедуваат од страна на ЦСР. Податоците во барањето кои ги дава барателот треба да бидат точни и вистинити, а доколку има нивна промена или промена на фактите или околностите што се од значење за правото кое се побарува, за тоа треба да се извести надлежниот ЦСР. Спротивното постапување, според ЗСЗ, е предвидено како основа за престанување на правото¹⁵. Без оглед на тоа дали има промена на фактите и условите, ЦСР - по службена должност - повремено, најмалку еднаш годишно, врши нивно преиспитување и, доколку утврди дека има промена, донесува ново решение.

Во секој случај, надлежниот ЦСР има обврска да донесе соодветно решение во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на барањето со потребната документација. На донесувањето на решението му претходи давање стручна помош на граѓанинот од страна на ЦСР за остварување

¹⁴ Постапката во прв степен ја води ЦСР, а во втор степен Министерството за труд и социјална политика или Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, кога одлучуваат по жалба. Види повеќе точка 2.1.4 од овој документ.

¹⁵ Види повеќе во точка 2.1.3. од овој документ.

други права, од други прописи, како и за извршување непосреден увид во неговото/нејзиното домаќинство. Освен решението, одговорното лице во ЦСР (водителот на случајот) изготвува службена документација составена од: индивидуален план за корисникот, лист на корисникот, наод и мислење од стручен работник (не се изготвува за корисници на правото на паричен надомест за помош и нега од друго лице и за правото на паричен надомест поради попреченост) и наод и мислење од стручен тим.

2.1.3. Последици од неосновано примени средства и надомест за настанатата штета

Како неосновано примени средства Законот ги смета паричните надоместоци кои му биле исплатени на корисникот врз основа на:

- дадени нецелосни или неточни податоци од страна на корисникот;
- остварен повисок износ од износот што му следувал на корисникот за конкретното право;
- непријавени промени без оправдани причини, што влијае на престанокот или на висината на правото;
- ако со отуѓување на својот имот, корисникот се довел во состојба да може да оствари право од социјална заштита или го отуѓил имотот за време на користењето на правото.

Доколку настане која било од овие ситуации, во Законот е најпрво предвидена управна постапка за мирно враќање на примените средства и надоместување на штетата, на начин за кој Законот користи терминологија пропишана со „корисникот е должен...“, за што ЦСР носи решение за престанок на правото. Во оваа насока, предвидено е дека доколку овој корисник почине, ЦСР да има право враќањето на средствата и надоместокот на штетата да ги намира од наследниците, во висина на нивниот наследен дел од имотот на корисникот, доколку го има, освен во ситуации кога тие би останале без минимум средства за егзистенција, пониски од висината на гарантираната минимална помош (ГМП).

По донесувањето на решението за престанок на правото, ЦСР го повикува корисникот за да се спогодат за износот, начинот и за рокот за враќање на примените средства, како и за висината на причинетата штета која тој треба да ја надомести. Доколку спогодувањето не успее, ЦСР има право да поднесе тужба до надлежниот суд за враќање на примените средства и правото на надоместок на штета.

2.1.4. Правен лек (жалба)

Дел од паричните права се поврзани со здравствената состојба и со физичката или психичка попреченост, што се докажува со наод и мислење од определени стручни комисиии, кои се потребни како доказ во постапката пред ЦСР за да се одлучи по поднесеното барање. Така:

- за **правото на надоместок заради попреченост** е потребно конзилијарно мислење од првостепенa комисија составена од тројца лекари специјалисти од соодветна терцијарна здравствена установа. Дозволена е жалба против овој наод, по која - со давање свој наод и мислење - решава Второстепената комисија, составена од тројца лекари специјалисти од соодветната терцијарна здравствена установа, кои не го донеле конзилијарното мислење во прв степен, и
- за **правото на помош и нега од друго лице** е потребен наод, оценка и мислење од стручни комисиии формирани во јавните здравствени установи, составени од тројца лекари специјалисти или супспецијалисти од следниве области: интерна медицина, неврологија, психијатрија, физикална медицина и рехабилитација, ортопедија или офталмологија. Овие стручни комисиии

даваат наод, оценка и мислење за потребата од правото. Против наодот, оценката и мислењето може да се поднесе жалба до посебно формирана комисија од МТСП, која одлучува и дава свој наод, оценка и мислење.

По правило, со ЗСЗ се уредува дека жалба против решение на ЦСР, со кое се одлучува за одобрување, одбивање или укинување на правото на социјална заштита, може да се поднесе до МТСП. Исклучок од ова правило е предвиден единствено кога со жалбата се оспорува решение што се однесува на правото на гарантирана минимална помош. Во тој случај по жалбата одлучува Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка по работен однос во втор степен, а не МТСП (како во случајот со другите парични права). ЗСЗ не содржи други правила за жалбената постапка, туку упатува на примена на одредбите од ЗОУП.

Жалбата се поднесува во рок од 15 дена од денот на доставувањето на решението - или директно до второстепениот орган или преку првостепениот орган до второстепениот. Органот кој решава по жалба е должен да ја заврши постапката без одлагање или најдоцна во рок од 60 дена од нејзиното поднесување.

Доколку жалбата е поднесена до првостепениот орган, органот ќе испита дали е допуштена, навремена и изјавена од овластено лице (зашто ако не е, ќе ја отфрли) и доколку е сосема оправдана, тој може да донесе ново решение со кое ќе го замени оспореното. Доколку пак одлучи дека жалбата е допуштена, но не и оправдана, тој ќе ја испрати до второстепениот орган, заедно со сите списи од предметот и одговор на жалбата.

Второстепениот орган може:

- **да ја отфрли жалбата** – ако утврди дека е недопуштена, ненавремена или изјавена од неовластено лице;
- **да ја одбие жалбата** – ако утврди дека постапката што му претходела на актот е правилна, дека актот е законски, а жалбата неоснована. Жалбата ќе се одбие и ако се утврди дека имало недостатоци во првостепената постапка, но дека тие се такви што не можеле да влијаат врз решавањето на работата. Жалбата ќе се одбие и во ситуација кога ќе утврди дека актот е заснован на закон, но поради други причини, а не поради оние кои се наведени во управниот акт, па второстепениот орган ќе донесе свој акт во кој ќе ги изложи тие причини.
- **да ја уважи жалбата** - во целост или делумно да го поништи првостепениот управен акт и предметот да му го врати на првостепениот орган, на повторно постапување. Второстепениот орган може да донесе ваква одлука доколку утврди дека фактите се нецелосно или погрешно утврдени, доколку не се водело сметка за правилата на постапката кои би влијаеле врз решавањето на работата и доколку диспозитивот е нејасен или е во противречност со образложението.
- **да ја уважи жалбата и да го измени повиениот акт** - ваква одлука може да се донесе доколку:
 1. управниот акт е правилен во однос на утврдените факти и во однос на примената на Законот, но целта поради која е донесен може да се постигне и со други средства кои се поповолни за странката, и
 2. да го измени првостепениот управен акт во корист на жалителот, и покрај барањето поставено во жалбата, а во рамките на барањето поставено во првостепената постапка, ако со тоа не се повредува правото на друго лице.
- **да ја уважи жалбата и самиот да ја реши работата** - на овој начин ќе се постапи доколку се утврди дека доказите се погрешно оценети, дека од утврдените факти е изведен погрешен

заклучок, дека е погрешно применет правниот пропис врз основа на кој се решава работата или ако се утврди дека врз основа на слободна оценка требало да се донесе поинаков управен акт.

Во случај кога второстепениот орган ќе утврди дека во текот на постапката е сторена неправилност поради која актот е ништовен, тој ќе го огласи за таков. Доколку утврди дека актот е донесен од орган кој не бил надлежен да го донесе, ќе го поништи актот по службена должност и ќе му го достави на надлежниот орган за постапување.

Во ситуации кога второстепениот орган ќе оцени да го врати актот на првостепениот орган, на повторно постапување, тоа може да го стори само еднаш, а доколку постапува по жалба против управен акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање, тој е должен самиот да го реши предметот.

2.2. Закон за управните спорови

2.2.1. Тужба и одговор на тужба

Против решенијата на второстепениот орган кој одлучувал по поднесена жалба, може да се поведе управен спор во рок од 30 дена од доставувањето на решението до незадоволната странка. Во управниот спор се одлучува за законитоста на актите од пониските органи, во конкретниот случај решенијата на ЦСР, МТСП и Државната комисија за одлучување во управна постапка во втор степен.

Управниот спор се поведува со тужба, која може да се поднесе доколку:

- актот што се побива (второстепениот) е донесен од ненадлежен орган;
- материјалното право е погрешно применето (ЗСЗ);
- во постапката што му претходела на актот, не се постапило според правилата на постапката (ЗСЗ и ЗОУП);
- актот не е донесен во управна постапка во законскиот рок;
- фактичката состојба во постапката што му претходела на актот е погрешно или нецелосно утврдена, и
- постојат причини поради кои управниот акт може да се прогласи за ништовен.

Со тужбата може да се бара оспорениот акт да се поништи или да се огласи за ништовен; да се донесе актот кој не е донесен во пропишаниот рок или да се преиначи актот. Доколку се бара актот да се поништи или да се огласи за ништовен или да се донесе актот кој не е донесен во пропишаниот рок, со тужбата може да се бара судот да одлучи за правото, обврската или за правниот интерес на странката.

Од содржински аспект, кога станува збор за социјално загрозените категории граѓани, тужбата - како писмен иницијален поднесок - мора да содржи релативно сложени елементи. Во оваа насока, единственото олеснување од Законот е што е дозволено доколку во тужбата ги нема сите елементи, судот да побара нејзино дополнување во определен рок, зашто во спротивно судот ќе ја отфрли тужбата како неуредна.

По извршената проверка, судот ја доставува тужбата (со сите докази) до тужениот орган кој треба да одговори. По правило, во одговорот на тужбата тужениот орган се произнесува по наводите и е должен да ги достави сите списи од конкретниот предмет. Доколку тужениот не ги достави или изјави дека не може да ги достави списите и за тоа нема оправдани причини, судот ќе одлучи без списите од предметот. Во овој случај, доколку судот не може да одлучи без списите од предметот,

тој ќе донесе решение со кое ќе изрече парична казна во износ до 20 % од месечната плата на лицето кое го донело оспорениот акт.

2.2.2. Одлука на Управниот суд по тужба

Судот одлучува во границите на тужбеното барање, но не е врзан со причините на тужбата и може, меѓу другото, сам да ги утврди фактите за кои смета дека се неопходни за правилно одлучување.

За главната работа и за споредните барања, судот одлучува со пресуда:

- **Пресуда за одбивање на тужбеното барање.** Тужбеното барање ќе се одбие како неосновано ако постапката била спроведена во согласност со Законот, а оспорениот акт е правилен и законит. Втората ситуација е кога тужбата ќе се одбие како неоснована, иако имало недостатоци во постапката, но тие не влијаеле на тоа да се донесе поинакво решение или доколку имало други законски причини за таквиот акт, но тие не биле основа на актот.
- **Пресуда во спор на полна јурisdикција.** Основно правило е дека ако судот утврди дека оспорениот акт е незаконит, тој треба да ја усвои тужбата, да го поништи актот и самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот акт. Исклучок од ова правило е кога тужениот орган решавал по слободна проценка и кога природата на управната работа не дозволува решавање во полна јурisdикција, бидејќи фактите по суштинските прашања не можат да се утврдат во целост и вистинската состојба треба да се утврди во управна постапка. Со оваа пресуда судот ќе го поништи оспорениот акт и предметот ќе го врати назад, на повторно одлучување пред тужениот орган, ќе вклучи свое правно мислење и ќе даде насоки за постапување и ќе го задолжи тужениот орган да донесе одлука во рок од 15 дена од правосилноста на пресудата. Во случај кога судот ќе постапува по тужба против акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање пред првостепениот орган, тој е должен самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.

Не е исклучено странките во управно-судската постапка да постигнат **спогодба за предметот на постапката и за барањата кои се предмет на спорот.** Судот е должен да ги советува странките за оваа можност и да им помогне при тоа.

2.2.3. Правен лек – жалба

Против пресуда на УС може да се поднесе жалба до Вишиот управен суд (ВУС), во рок од 15 дена од денот на доставувањето на пресудата. Не е дозволена жалба против пресуда со која актот е поништен, прогласен за ништовен, а предметот е вратен на повторно постапување, или кога судот му наложил на органот да го донесе поединечниот акт што не бил донесен во утврдениот рок.

Жалба може да се поднесе против пресуда во која:

- се сторени суштествени повреди на одредбите на постапката, и тоа кога УС во текот на постапката не применил или неправилно применил законска одредба што ја регулира постапката, а тоа влијаело на законитоста на пресудата.
- погрешно или нецелосно е утврдена фактичката состојба, бидејќи судот погрешно утврдил или воопшто не утврдил некој решителен факт, или кога од странката е укажано на факти и докази кои без успех ги предложила во текот на постапката.

- материјалното право е погрешно применето, бидејќи судот не ја применил одредбата на материјалното право што требало да ја примени или кога не ја применил правилно таквата одредба.

Кога ќе ја добие жалбата, УС проверува дали таа е навремена, целосна и дозволена, зашто во спротивно ќе ја отфрли со решение. Навремената, целосна и дозволена жалба ја доставува до спротивната странка во постапката, која може да даде одговор на жалбата. По добиениот одговор, односно по истекот на рокот за давање одговор на жалбата, УС ја доставува жалбата, со сите списи и предметот, до ВУС.

ВУС одлучува:

- со решение за отфрлање на жалбата - ако таа е неуредна, ненавремена или недозволена и ако УС пропуштил да го стори тоа;
- со пресуда да ја одбие жалбата како неоснована и да ја потврди првостепената пресуда - кога ќе утврди дека не постојат причини за побивање или тие не можат да влијаат на донесувањето поинаква одлука;
- со решение да ја укине првостепената пресуда - ако утврди дека постои суштествена повреда на постапката која не може да се отстрани на расправа, па предметот да го врати на УС. ВУС ќе постапи на овој начин и тогаш кога УС погрешно и нецелосно ја утврдил фактичка состојба и предметот ќе му го врати на УС, освен ако одлучи сам да одржи расправа;
- со пресуда да ја преиначи првостепената пресуда - ако смета дека фактичката состојба во првостепената пресуда е правилно утврдена, но Управниот суд погрешно го применил материјалното право и врз основа на расправа утврдил поинаква фактичка состојба од онаа утврдена по првостепената пресуда, или кога од утврдените факти извел погрешен заклучок за постоење на други факти врз кои е заснована пресудата и УС погрешно ги оценил исправите или другите докази, а одлуката на УС е заснована исклучително на тие докази.

Доколку ВУС постапува по жалба против пресуда која еднаш била укината и вратена на повторно решавање пред првостепениот суд, тогаш тој е должен самиот да ја реши управната работа и со пресуда да ја преиначи првостепената пресуда. Ова преиначување не може да биде на штета на странката која се жалела ако само таа поднела жалба.

3. Судската заштита на правата од социјална заштита во практиката

3.1. Студија на случај

Сè уште постои административен лавиринт на социјално загрозените лица и лицата во социјален ризик кој не се надмина со законската новина за решавање на предметите во полна јурисдикција

Факти

Н.Н. е лице на 66-годишна возраст, нема приходи, а во периодот од август 2018 до февруари 2020 година бил корисник на правото на постојана парична помош (понатаму во текстот ППП), кое со новиот ЗСЗ било преведено во право на ГМП. По службена должност, надлежниот ЦСР донел решение со кое го одбива барањето на Н.Н. за остварување на правото на ГМП, со образложение дека според наодот од стручната комисија на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (ФПИОРСМ) е констатирано дека кај тужителот не постои неспособност за работа.

Опис на постапката

Лицето Н.Н. поднело жалба против донесеното решение. Приближно шест месеци подоцна, Државната комисија ја одбила жалбата како неоснована, сметајќи дека надлежниот ЦСР правилно ја утврдил фактичката состојба, правилно го применил материјалното право, како и дека органот, по службена должност, пристапил кон преведување на правото.

Лицето повело управен спор против решението на Државната комисија. Управниот суд донел пресуда (во декември 2020) за уважување на тужбата, односно за поништување на оспореното решение и за враќање на предметот на повторно одлучување, со задолжување тужениот орган да донесе поединечен акт. Ваквата пресуда е донесена поради **недоставување на списите** и неможноста судот да ги провери релевантните факти.

При повторно одлучување, во април 2021 година, Државната комисија донела решение со кое повторно ја одбила жалбата на Н.Н. како неоснована. Во решението е образложено дека Н.Н. остварувал право на постојана парична помош, а ЦСР по службена должност направил преведување на правото во право на гарантирана минимална помош. ЦСР ја ставил постапката во мирување бидејќи Н.Н. имал редовен здравствен контролен преглед на кој стручната комисија, врз основа на наод, оценила и констатирала дека кај Н.Н. не постои неспособност за работа.

Против второто решение на Државната комисија по вторпат е поведен управен спор. Управниот суд овојпат донел пресуда со која ја уважил тужбата, а ги поништил решенијата на Државната комисија и на надлежниот ЦСР. Со истата пресуда, Управниот суд го задолжил надлежниот ЦСР да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. Во пресудата судот констатирал дека решението на Државната комисија е контрадикторно и дека се сторени суштествени повреди, но поради недоставување на списите од предметот, судот не може да ги провери релевантните факти.

Во повторената постапка пред надлежниот ЦСР, барањето е повторно одбиено како неосновано, со образложение дека лицето дало нецелосни податоци, односно дека Н.Н. користел право на ГМП како невработен способен за работа и активен барател на работа, за што не бил должен да се пријавува во Агенцијата за вработување на РСМ (АВРСМ).

Поради контрадикторноста и нејасноста на решението, како и поради непостапување по насоките на Управниот суд, Н.Н. повторно ги искористил правните механизми и поднел жалба до Државната комисија. Постапката по жалбата во моментот на подготовка на овој документ е сè уште во тек.

Заклучоци

Управниот суд по вторпат одлучувал по предмет кој еднаш бил поништен од него и бил вратен на повторно одлучување. При второто одлучување, судот бил должен сам да ја реши управната работа, а својата одлука да ја заснова, меѓу другото, и на одредбата од член 33 став 5 од ЗУС, која дава можност да одлучи без списите од предметот. Во оваа насока, врз основа на член 33 став 6 од ЗУС, Управниот суд бил должен да донесе решение со кое ќе му изрече парична казна на лицето кое го донело оспорениот акт бидејќи неоправдано не ги доставило списите, иако биле повторно побарани од страна на судот. На овој начин, преку изрекување парични казни, ќе се влијае на тоа да се укине практиката на недоставување на бараните списи од предметите.

Презентируваниот случај е типичен пример кој зборува за сè уште постоечкиот административен лавиринт на социјално загрозените лица и лицата во социјален ризик, кој не се надмина со

законската новина за решавање на предметите во полна јурисдикција, со што лицата се оставија без минимум средства за егзистенција. На овој начин, сосема спротивно на начелото на социјална правда и социјална сигурност, судската заштита на правото на социјална заштита за овие лица е сè уште нефункционална, недостапна и неефективна.

3.2. Анализа на судската практика

За овој документ на јавни политики беа анализирани 87 судски одлуки на Управниот суд и 9 судски одлуки на Вишиот управен суд, донесени според новиот Закон за управните спорови во периодот од 1 јуни 2020 година заклучно со 1 декември 2021 година, во насока на заштита на правата од социјална заштита.

Одлуките на Управниот суд се анализирани низ призмата на видот на одлуките, бројот на одлуките кои се донесени во спор на полна јурисдикција, содржината на образложението во случаите кога не се одлучува во спор на полна јурисдикција, а се применуваат исклучоците кога се усвојува тужбеното барање. Одлуките на Вишиот управен суд, од друга страна, се анализирани во зависност од нивниот вид, како и од аспект на оспорените одлуки на Управниот суд, односно дали истите се донесени според стариот или според новиот закон. На крајот е даден преглед на просечната должина на постапките пред Управниот и пред Вишиот управен суд.

Од анализираниите 87 судски одлуки на Управниот суд, **Управниот суд нема донесено ниту една пресуда во спор на полна јурисдикција.**

Донесени се единаесет пресуди во кои тужбата се одбива како неоснована, едно решение каде што тужбата се отфрла и **седумдесет и пет пресуди каде што тужбата на тужителот се уважува, решението на органот се поништува, а предметот се враќа на повторно одлучување**, со што тужениот орган се задолжува да донесе поединечен управен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата.

Број на донесени одлуки	Изрека на одлуката
11 пресуди	тужбата се одбива како неоснована
1 решение	тужбата се отфрла
75 пресуди	тужбата на тужителот се уважува, решението на органот се поништува и предметот се враќа на повторно одлучување, со што тужениот орган се задолжува да донесе поединечен управен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата.

Преглед на анализираниите одлуки на Управниот суд

Од анализираниите судски одлуки утврдивме дека во најголем број случаи Управниот суд ја уважува тужбата, решението на органот се поништува и предметот се враќа на повторно одлучување, со што тужениот орган се задолжува да донесе поединечен управен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата, а согласно член 60 став 3 и став 5 од Законот за управните спорови.

Во образложенијата на овие пресуди најчесто е наведено дека органите **неправилно и/или нецелосно ја утврдиле фактичката состојба**. Со ова, кога го усвојува тужбеното барање, Управниот суд најчесто го применува исклучокот од став 3 од член 60 на Законот за управните спорови, односно од образложенијата на пресудите јасно се гледа дека Управниот суд не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и дека вистинската фактичка состојба треба да се утврди во управна постапка.

Во две од анализираните пресуди се исполнети условите од член 60 став 6 од ЗУС за одлучување во полна јурисдикција, а сепак судот во своите пресуди и во двата случаја го поништува управниот акт и предметот го враќа на повторно одлучување пред првостепениот орган. Во образложението на една од пресудите е наведено дека „се исполнети условите од член 60 став 6 од Законот за управните спорови, а во целост природата на работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција, согласно член 60 став 1 од Законот за управните спорови“.

Во однос на судските одлуки на Вишиот управен суд врз основа на заштитата на правата на социјална заштита, во анализираниот период само девет судски одлуки се донесени според новиот ЗУС.

Од анализираните судски одлуки, Вишиот управен суд донел едно решение со кое се уважува жалбата на тужителот, се укинува пресудата на Управниот суд и предметот се враќа на повторно судење на првостепениот суд. Во другите пресуди (8 пресуди) Вишиот управен суд не ги одбива жалбите како неосновани, односно ги потврдува пресудите на Управниот суд.

Број на донесени одлуки	Изрека на одлуката
1 решение	жалбата на тужителот се уважува, пресудата на Управниот суд се укинува и предметот се враќа на повторно судење во првостепениот суд
8 пресуди	ги одбива жалбите како неосновани, а ги потврдува пресудите на Управниот суд

Преглед на анализираните одлуки на Вишиот управен суд

Со оглед на фактот дека новиот Закон за управните спорови дозволува да се поднесе жалба и на пресуди донесени според стариот Закон за управни спорови, беа анализирани и одлуките на Вишиот управен суд од аспект на оспорените одлуки на Управниот суд, односно дали истите се донесени според стариот или според новиот закон. Само една од оспорените одлуки на Управниот суд е донесена според новиот Закон за управните спорови, другите оспорени пресуди се донесени според стариот закон.

Со цел приближно да се утврди должината на постапките пред Управниот суд, предмет на анализа беше разликата во месеци (во просек) на сите анализирани одлуки од донесувањето на оспореното решение во управна постапка до донесувањето на судската одлука од страна на Управниот суд¹⁶. За приближно утврдување на времетраењето на постапките пред Вишиот управен суд, беше земен датумот на донесување на судската одлука на Управниот суд која е оспорена и датумот на донесување на одлуката на Вишиот управен суд¹⁷.

Должина на постапките пред:	
Управниот суд	Вишиот управен суд
5 месеци	15 месеци

Споредба на должината на постапките пред УС и ВУС

¹⁶ Напомена: овде треба да се земе предвид фактот дека во овој период течат и роковите за поднесување тужба пред Управниот суд.

¹⁷ Напомена: овде треба да се земе предвид фактот дека во овој период течат и роковите за поднесување жалба пред Вишиот управен суд.

4. Граѓанските организации и судската заштита на правата од социјална заштита

Со цел да се потврдат наодите од овој документ и да се вкрстат со практичното искуство на невладините организации кои се активни во обезбедувањето правна помош и услуги од социјална заштита, се одржа состанок со девет (9) организации¹⁸. Како споредни цели на овој состанок, меѓу другите беа истакнати следниве:

- да се идентификува кои се најчестите проблеми и предизвици на лицата кои имаат право на судска заштита на неостварено (неодобрено, укинато) право од социјална заштита, како и најчестите причини поради кои правата се укинуваат или се одбиваат, и
- да се споделат искуства од аспект на досегашната примена на новиот ЗУС.

4.1. Најчести причини поради кои се укинуваат или се одбиваат правата од социјална заштита

Како најкритични парични права од социјална заштита беа идентификувани правото на помош и нега од друго лице и ГМП, односно ППП, која по нејзиното преведување според новиот ЗСЗ се преобразува во ГМП.

Пандемијата со вирусот Ковид-19 предизвика многу сериозни последици кои со себе го повлекуваат укинувањето или неодобрувањето на некое од правата. Како најчести случаи се истакнуваат следниве:

- За **правото на помош и нега од друго лице** барателите се одбиваат, односно правата им се укинуваат со образложение дека:
 - Со увид во медицинската документација, Комисијата одлучила дека барателите веќе немаат потреба од ова право. Кај дотогашните корисници не станува збор за променета (подобrena) здравствена состојба, бидејќи не постои документација која го покажува тоа.
- За **правото на гарантирана минимална помош**, најчестите причини за укинување или неодобрување на правото се:
 - Поради остварени минимални приходи во време додека го користеле правото или во последните неколку месеци пред да го поднесат барањето. Непријавувањето на приходот е најчесто поради неинформираност на корисниците дека треба да го сторат тоа.
 - Прикажување неправилна состојба со бројноста на членовите на домаќинството. Постојат ситуации кога некој член не е пријавен, а реално би требало да биде пријавен, па поради неговото отсуство е пресметуван и исплаќан помал износ. Од друга страна, во услови на пандемија не бил извршуван редовниот (и привремен) увид во состојбата на домот и домаќинството. Тоа ги охрабрувало барателите и корисниците погрешно да ја пријавуваат бројноста на домаќинствата и да прикажуваат повеќе членови отколку што реално има во нивните домаќинства.
 - Постојат корисници кои го земаат надоместокот за ГМП, а во меѓувреме поднесуваат барање за ГМП по болест. За целиот период додека го земаат надоместокот, за да им се одобри другиот вид ГМП, надлежните ЦСР ги задолжувале да ги враќаат парите, им давале

¹⁸ Освен МЗМП, ЕПИ и МХК, како организатори и модератори, на состанокот беа присутни претставници на: ХОПС Опции за здрав живот (Скопје), Станица Пет (Прилеп), Младински културен центар (МКЦ) Битола, Едукативно-хуманитарна организација (ЕХО) Штип, Избор Струмица, Романо Чачипе (Скопје), Мултикултура (Тетово), Љубезност (Скопје) и КХАМ Делчево.

да потпишуваат спогодби, им објаснувале дека парите ќе се извршуваат со извршители итн., за што се користат различни механизми за отстранување на недостатоците во постапувањето.

- Поради сите мерки кои беа пропишани заради спречување и заштита од вирусот, како и реалните заразувања и задолжителната изолација од 20 дена, често се случувало АВРСМ да ги евидентира активните баратели на работа во пасивни, па тоа можело да доведе до губење на правото.
- Добропозната состојба во еден период од пандемијата кога Мој термин не функционираше или кога се прилагоди и кога се најде решение за тоа како да функционира – бројот на термините не одговараше со бројот на корисниците на правата од социјална заштита кои мораа да обезбедат контролен термин.

4.2. Најчести проблеми и предизвици при остварувањето на судската заштита

Корисниците на правата од социјална заштита кои покренале постапки, се соочуваат со следните предизвици:

- Должината на постапката пред Управниот суд, која во најголем број случаи трае од 7 до 12 месеци.
- Недостига мотивација кај корисниците, бидејќи ним повеќе им одговара да чекаат од 3 до 6 месеци по укинувањето на правото и да поднесат ново барање за остварување на правото, отколку да чекаат една година за УС да одлучи, па да го врати назад, па да чека уште толку за одлука на првостепениот суд и така натаму, во лавиринт.
- Најчест случај кај поведените постапки за управен спор (пред пандемијата) е што Управниот суд речиси секогаш го враќа предметот на повторно одлучување и разгледување.
- Неможноста самостојно да состават тужба.
- Информациите што ги добиваат од центрите за социјална работа се обесхрабрувачки за поведување управен спор, поради дадените образложенија дека доколку се поднесе жалба, нема да бидат во можност да поднесат ново барање.
- Во случаите кога Управниот суд донел позитивна одлука, таа сепак не се почитувала од органите и речиси никогаш не се постапувало според дадените насоки. Тоа дополнително ги обесхрабрувало корисниците/барателите да бараат судска заштита.

5. Заклучоци и препораки

- Законот за социјалната заштита и, особено, Законот за управните спорови (и едниот и другиот се релативно нови, односно донесени во 2019 година), предвидуваат соодветни и квалитетни законски решенија кои овозможуваат надминување на хроничните предизвици во системот на судската заштита на правата од социјална заштита (на пример, долго траење на постапките; недоставување на списите на одлучување; административен лавиринт кога предметот неколкупати се движи меѓу управните органи и Управниот суд, и неодлучување во полна јурисдикција).
- Законот за социјална заштита ја олесни административната постапка за стекнување со правата на парична помош (истиот пристап за проценка на приходите на корисниците на гарантирана минимална помош). Од друга страна, пак, Законот за управните спорови предвидува право на санкционирање на одговорните лица поради недоставување на списите за предметот (чл. 33 ст. 6, ЗУС), што ги олеснува условите за одлучување во спор за т.н полна јурисдикција (чл. 60).

- Во практиката се забележува дека огромен дел од донесените одлуки на Управниот суд, од започнувањето на примената на новиот ЗУС, се во корист на тужителите, т.е. корисниците на правата од социјална заштита. Во образложенијата на овие пресуди најчесто е наведено дека органите неправилно и/или нецелосно ја утврдиле фактичката состојба. Кога го усвојува тужбеното барање Управниот суд најчесто го применува исклучокот од став 3 од член 60 од Законот за управните спорови, односно од образложенијата на пресудите јасно се гледа дека Управниот суд **не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и вистинската фактичка состојба треба да се утврди во управната постапка**. Во случаите кога Управниот суд одлучил позитивно, тоа сепак не се почитува од страна на органите и речиси никогаш не се постапува по дадените насоки. Тоа претставува дополнително обесхрабрување за корисниците/барателите да бараат судска заштита.
- Ваквото постапување укажува на **постоење значителни правни недостатоци во решенијата**, независно од тоа дали се од формална/процедурална или од суштинска природа, кои второстепениот орган (МТСП или Државната комисија за одлучување во втор степен) не успеал да ги отстрани од првостепениот акт или, пак, тие самите го сториле тоа со актот со кој се одбива жалбата.
 - **Препорака:** *Да се организира циклус од стручни советувања за вработените во ЦСР, како и за жалбените органи, за правилна примена на одредбите од ЗСЗ и ЗОУП при одлучувањето и изработката на решенијата со кои одлучуваат за правата од социјална заштита.*
- Со сите пресуди со кои се уважува тужбата, тужениот орган се задолжува да донесе поединечен управен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата, односно го враќа предметот на повторно одлучување. Од анализираните 87 судски одлуки на Управниот суд, ниту една пресуда на Управниот суд не е донесена во спор на полна јурисдикција. Неспорно е дека е неопходно да бидат исполнети условите од член 60, меѓутоа иако во две од анализираните пресуди беа исполнети условите од член 60 став 6 од ЗУС, Судот сепак не одлучи во полна јурисдикција, со образложение дека „во целост, природата на работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција, согласно член 60 став 1 од ЗУС“.
 - **Препорака:** *При одлучувањето, Управниот суд доследно да го применува член 60 став 6 од ЗУС. И кога постапува по изјавена тужба против управен акт што еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање пред првостепениот орган, постапувајќи по тужбата судот е должен самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.*
- Хроничен проблем на управното судство подолг временски период беше „непослушноста“ на управните органи, кои многу често (што не може да се третира како случајност), и покрај законската одредба и барање од судот да ги достават списите од предметот, не ги доставуваат истите. На тој начин, судот нема можност да изврши увид и да ги утврди фактите и текот на постапката во поединечниот предмет. Новиот ЗУС предвиде можност судите да ги санкционираат одговорните лица во органите на управата кои не ги доставуваат списите, меѓутоа оваа можност, согласно анализираните одлуки, сè уште не била употребена во предметите од социјалната заштита, иако продолжува трендот списите да не се доставуваат.
 - **Препорака:** *Неопходна е постојана, доследна и целосна примена на овластувањата од член 33 став 6 од ЗУС и санкционирање на одговорните лица, со цел да се воспостави култура на почитување и извршување на судските барања и наредби, што - за жал - не е случај во областа на управното судство.*

