Финансирано од Европска Унија

ЕУ со ТЕБЕ

Институт за човекови права

ВТОР СОСТАНОК НА НАЦИОНАЛНОТО КООРДИНАТИВНО ТЕЛО ЗА АДМИНИСТРАТИВНА СОЦИЈАЛНА ПРАВДА

Втор состанок на Националното координативно тело за административна социјална правда

Датум: 25 ноември 2025 година

Проект:
Иницијатива за административна социјална правда

Спроведувач:
Институт за човекови права

Извештајот е изработен со финансиска поддршка од Европската Унија. Неговата содржина на ниту еден начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

СОСТАВ НА НКТАСП И ЦЕЛ НА ДИСКУСИЈА

Вториот состанок на НКТАСП беше одржан на 25 ноември 2025 година. Со присутните членови се дискутираше на повеќе различни предложени теми, при што во овој извештај сублимирани се главните заклучоци од дискусијата.

На вториот состанок учествуваа претставници од:

- Виш управен суд;
- Управен суд;
- Државна комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен;
- ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа Скопје;
- Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје при УКИМ“;
- Правна клиника при Правен факултет на УЈИЕ;
- Правна клиника при Правен факултет УГД Штип;
- Адвокатска комора на РСМ и
- Македонско здружение на млади правници.

1. Воедначување на управната и судската практика - Како да се обезбеди конзистентна примена на законите од страна на органите на државната управа и Управниот суд?

Опис на состојба и идентификувани предизвици

Суштествено за граѓаните кои ги остваруваат своите права од областа на социјалната заштита и социјалното осигурување воедначена примена на Законот за социјалната заштита, Законот за заштита на децата како и другите закони со кои се уредуваат овие права. Воедначената примена бара како хармонизиран пристап при примената на материјалните одредби така и единствен начин на спроведување на постапките. Воедначување е неопходно како на ниво на управната постапка (ЦСР и други органи кои одлучуваат во прв степен и Државната комисија и други органи кои одлучуваат по жалба), така и во рамки на управното судство.

Сериозен предизвик претставува долготрајноста на постапките, особено во предмети од областа на социјална заштита, како што се правото за паричен надоместок за помош и нега од други лица или постапките за лекување во странство, каде е неопходно одлучување во најкраток можен рок. Во пракса се евидентирани случаи во кои здравствената состојба на лицата кои бараат остварување на одредено право прогресивно се влошува, а управната постапка и управниот спор траат со години со што правната заштита ја губи својата суштинска смисла. Дополнително, и по донесување на пресуда од страна на Управниот суд, првостепените органи не ги почитуваат насоките дадени во пресудите, туку повторно носат решенија по шаблон, без суштинско отстранување на утврдените повреди. Ова резултира со повторно поведување управен спор, при што граѓаните повторно влегуваат во т.н. „административен лавиринт“, што значително го продолжува времето потребно за конечно остварување на правото.

1.1. Невоедначено постапување на прв степен од страна на ЦСР

Практиката ни покажува поинаква слика. На првостепено ниво, особено во однос на остварувањето на паричните права од социјалната заштита, се забележуваат значителни разлики од ЦСР до ЦСР (па и во рамки на самиот ЦСР) во однос на формулацијата на диспозитивот на решенијата, неговата содржина, елементите и структурата на образложението. Се забележува кај одредени ЦСР дури и отсуство на сите елементи кои треба да ги содржи решението согласно чл. 88 ст. 4 од ЗОУП. Покрај разликите во поглед на формалните аспекти, се забележува и недоследна примена на одредбите од материјалните закони која е нотирана и од страна на Годишниот извештај на Државната Комисија. Постои невоедначена практика на првостепените органи особено во однос на

- неправилно и нецелосно ценење имотната состојба на барателите при утврдување на исполнување на условите за остварување и користење на правото на ГМП
- во однос на остварувањето на одреден приход, не се врши соодветна пресметка на остварениот износ на месечно ниво во последователните три месеци; и
- не секогаш се утврдува кога е настаната промената која би влијаела за остварување или понатамошно користење на правото (промена по однос на фактичка, материјална, имотна и бројна состојба на домаќинството);

1.2. Причини за невоедначеното постапување во прв степен

Причините за ваквата состојба се од објективна и субјективна природа. Центрите за социјална работа се соочуваат со сериозен недостиг на стручен кадар, особено искусни правници кои ќе умеат да изработат правно издржани управни акти. Не е воопшто ретка состојбата решенијата да се изработуваат од лица кои не се правници што само по себе резултира со невоедначени пристапи. Понатаму, улога во ваквата состојба игра и самиот статус на центрите за социјална работа како јавни установи за социјална заштита со јавни овластувања кои од една страна одлучуваат во управна постапка, а од друга страна врши и широк спектар услуги на социјалната заштита. Овие две основни дејности се суштински разликуваат и бараат различен профил на стручни лица. Понатаму автономијата на центрите, односно отсуството на хиерархиска субординираност на едно тело/орган кое би имало надлежност да ја следи и преку задолжителни упатства да ја воедначува практиката исто така придонесува во состојбата.

1.3. Двојство во одлучувањето по жалба

Двојството во одлучувањето по жалба, односно за дел од правата да одлучува Министерството, а за друг дел Државната Комисија исто така не може да влијае позитивно кон воедначување на примената на законите, особено ако самите второстепени органи меѓу себе не се воедначени за примената, на пример на правилата за утврдување на имотната состојба на барателите кое е предуслов за неколку права од социјалната заштита.

1.4. Невоедначено постапување во одлуките на Управните судови

Не секогаш еднакво постапување се забележува и во одлуките на управните судови. Пример за тоа е практиката во одредени постапки да се само уважи тужбата на лицето, а решението на второстепениот орган да се поништи и предметот да се врати на разгледување пред второстепениот орган. Од друга страна пак, во речиси слични предмети, по ист основ, Управниот суд одлучува „полумериторно“ со што покрај тоа што ја уважува тужбата, носи одлука со која ја уважува и жалбата и го поништува и првостепеното решение со што предметот се враќа на постапување на ниво на првостепен орган.

1.5. Модел одлуките како механизам за воедначување за судската практика

Новината предвидена во ЗУС за носење на т.н. модел одлуки од увид во објавените одлуки на Управниот суд се употребува ретко. Можноста за модел одлуки е во насока на зајакнување на ефикасноста на постапката. Во однос на социјалната заштита значајна е одлуката **У-4 бр. 235/2020 од 15.10.2020** која се однесува на правото на помош и нега од друго лице. Во оваа одлука Управниот суд утврдува повреда меѓу другото и затоа што при изработката на наодот, оценката и мислењето, надлежната стручна комисија не извршила непосреден преглед на барателот. Оваа одлука, како модел одлука е понатаму цитирана во повеќе други одлуки по истиот основ кога стручната комисија донела наод, оценка и мислење дека не е потребна помош и нега од друго лице без да изврши непосреден преглед на пациентот (Пр. У-4 бр. 19/2024 од 23.9.2024 и У-4 бр.517/2020 од 4.2.2021).

Заклучоци и препораки:

Во однос на законската рамка

- Сегашната законска рамка, сама по себе, не претставува пречка за воедначување на постапувањето, како од страна на ЦСР, второстепените тела и управните судови. Не се неопходни законски измени заради адресирање на овој проблем и воедначување на судската практика.
- На долг рок, при евентуална идна реформа на системот на социјална заштита, може да се разгледа опцијата за издвојување на одлучувањето во управна постапка од ЦСР, во посебно, централизирано тело, кое ќе обезбеди хармонизиран пристап на различните подрачни канцеларии/одделенија. Второстепеното одлучување да се довери на специјализирано тело/комисијата кое би било сочинето од лица стручни за социјалната заштита и кое би можело да одлучува по меритум.
- Потребно е да се разгледа можноста за воведување на поефективни механизми за извршување на судските одлуки, вклучително и санкции за првостепените и второстепените органи кои не постапуваат согласно насоките во пресудите на Управен суд.
- Неопходно да се предвидат јасни и кратки рокови при повторно одлучување по веќе укината одлука, особено во предмети кои се однесуваат на права од социјална заштита имајќи предвид дека станува збор за најранлива категорија на лица. За одредени

категории на права каде одолговлекувањето може да предизвика ненадоместлива штета, потребно е законски да се утврди итна постапка, со обврска надлежните органите да одлучуваат во скратени и строго определени рокови.

Во однос на капацитетите

- Неопходна е анализа на кадровските капацитети на центрите за социјална работа за водење на управна постапка особено во однос на бројот на лица правници со положен правосуден испит.
- Воспоставување на единствен дигитален ИТ систем за управување со управните постапки од областа на социјалната заштита може да го олесни значително процесот на пребарување по одлуките и пренесување на знаењето помеѓу различните центри.
- Неопходен е специјализиран напреден курс/програма од областа на одлучувањето во управна постапка за права од социјална заштита во која ќе бидат опфатени сите лица од ЦСР, од второстепените органи и од управните судови. Ваков вид на обука може да биде организиран во соработка помеѓу АСЈО, Министерството за социјална политика, демографија и млади и Заводот за социјални дејности. Програмата треба да биде насочена кон адресирање на идентификуваните неконзистентни постапувања од страна на повисоките органи.

Во однос на постапувањето

- На првостепено ниво може да се воспостави редовно online советување на регионално или национално ниво (со користење на електронски алатки за комуникација) каде би се дискутирале одлуките од повисоките органи со кои се поништуваат првостепените решенија и би се координирале пристапите за нивно адресирање. На овие советувања може да се поканат и претставници од второстепените органи како и судии од управните судови.
- Од страна на органите кои се задолжени да вршат надзор над работата на ЦСР треба да се започне следи статистички бројот на потврдени и поништени решенија, да се анализираат причините за поништувањето и да се преземаат мерки за намалување на бројот на поништени решенија.
- На ниво на Управниот суд се препорачува зачестување на носењето на модел одлуки во предметите кои се однесуваат на права од социјалната заштита. Со овие модел одлуки од една страна се зајакнува процесната ефикасност, не се спроведуваат непотребни јавни расправи, а од друга страна се воспоставува конзистентен пристап и предвидливост во работата на Управните судови.
- Дополнително, во рамки на управните судови, во согласност со расположливите ресурси, се препорачува да се вложат напори за анализа на судската практика и да се со користење на алатките кои ги имаат на располагање согласно судскиот деловник заземат стојалишта за клучните прашања кои се однесуваат на ова прашање.

2. Мериторно одлучување на Управниот суд - Дали некогаш при прво одлучување кога се неспорни фактите, судовите пристапуваат кон мериторно одлучување без да го вратат предметот

Опис на состојба и идентификувани предизвици

Неспорно е дека начелото за носење пресуда во спор на полна јурисдикција воспоставено како правило со Законот за управните спорови од 2019 не се применува во практика. Напротив, исклучокот предвиден во членот 60 став 3 алинеја 2 е *de facto* правило, додека полната јурисдикција е редок исклучок.

Во однос на правата од социјална заштита и социјално осигурување во најголемиот дел од предметите Управниот суд се повикува на исклучокот и не одлучува мериторно. Сепак, во помал дел треба да се истакне дека Управниот суд носи т.н. „полумериторна“ одлука во смисла да носи одлука со која се заменува второстепената одлука, односно ја уважува жалбата и го поништува првостепеното решение без притоа да ја одлучува управната работа.

Последиците од ова се предвидливи. Судот го поништува управниот акт и го враќа предметот на повторно одлучување, органот не ги следи насоките од пресудата, по што повторно се поведува управен спор.

2.1. Зависност од стручни комисии и нецелосно утврдени факти

Кај предметите од областа на социјалната заштита, судот често не може да одлучи мериторно поради тоа што утврдувањето на фактите зависи од стручни комисии (лекари, психолози, педагози) и службеници во првостепените органи. Кога нивните извештаи се непотполни или нејасни, Управниот суд нема база за целосно судско решавање, што го принудува повторно да го враќа предметот.

2.2. Недостаток на стручен кадар во судовите

Недостатокот од социјални работници, медицински експерти или други специјализирани профили во судот ја ограничува можноста за правилно утврдување на фактите.

2.3. Неучество на првостепените органи во судска расправа

Чест проблем е што првостепените органи – кои најдобро ја познаваат фактичката состојба – не учествуваат на јавните расправи. Наместо тоа, второстепените органи, како тужени страни, се потпираат на документација со која не секогаш се доволно запознаени, што го намалува квалитетот на судската постапка.

2.4. Недоволно и некомплетно доставување на списите

Постојат случаи во кои првостепените органи не го доставуваат целиот предмет до второстепениот орган или до судот. Ова претставува значајна пречка за правилно и правично одлучување.

2.5. Специфични проблеми во предметите за семејни односи

Во рамки на дискусијата беше нагласено дека прашањата поврзани со видување и други семејни односи, поради нивната природа и чувствителност, не треба да бидат решавани во управна постапка. Ставот е дека овие случаи треба да бидат исклучиво во надлежност на граѓанските судови.

2.6. Технички и организациски пречки: дигитализација и достава

Сериозен проблем претставува недоволната дигитализација на првостепените органи во социјалната сфера. Недостигот на електронска достава на списите води до одолговлекување на постапките и го отежнува пристапот до правдата. За разлика од тоа, кај другите видови управни предмети е-враќањето веќе функционира.

Заклучоци и препораки:

Во однос на законската рамка

- Би можело во ЗУС да се предвиди обврска судот образложено да наведе зошто во конкретен случај не може да одлучи во полна јурисдикција (ако се повикува на исклучоците од член 60 став 3). Ова би обезбедило поголема отчетност и поретка злоупотреба на исклучоците. Дополнително, да се разгледа стеснување на исклучоците – на пример, појаснување што претставува „слободна оцена“ и кога „природата на работата“ навистина не дозволува мериторно решавање – за да се избегне пречесто враќање на предметите назад.
- Преку измени во Законот за управни спорови или друг соодветен пропис, да се воведе обврска и санкции за тужениот орган доколку не испрати свој претставник на расправата. Присуството на органот кој го донел актот е клучно, бидејќи тие ги знаат најдобро фактите и околностите.
- Да се извршат законски измени со кои прашањата од семејно-правна природа, особено оние за личните односи и видување на дете, ќе се изземат од управниот спор. Овие деликатни прашања се подобро решливи во рамки на граѓанските постапки или со посредство на центрите за социјална работа, наместо со формална управно-судска постапка.

Препораки за јакнење на капацитетите

- Да се зајакнат капацитетите на Управниот суд и Вишиот управен суд со можност за ангажирање на стручни лица: социјални работници, клинички психолози, медицински

експерти зависно од предметите. **Овие лица би можеле да дејствуваат како советници на судиите при разгледување на одредени сложени предмети (на пр. случаи од социјална заштита кои бараат познавање на социјална работа или медицина).**

- Неопходна е обука и насочување на судиите за новините од Законот за управни спорови 2019, особено за активната улога што им се доделува. Треба да се спроведуваат семинари и работилници (на пр. преку Академијата за судии) за тоа како ефикасно да се води усна расправа, како да се ценат и собираат докази и како да се состави пресуда во полна јурисдикција со која предметот конечно се решава.
- Да се вложи во обука и подобрување на стручните комисии (лекари, педагози, психолози) чии наоди се користат во управните постапки од социјална заштита. Министерствата надлежни (за здравство, труд и социјала) треба да развијат упатства и стандарди за работата на овие комисии – што треба да содржи еден извештај, во кој рок да се изготви, како да се образложат наодите и сл.
- Ефективната електронска достава и дигитализација бараат технички и човечки капацитети. Затоа, потребно е да се обезбедат соодветна ИТ инфраструктура и обука: судовите да располагаат со софтвер и опрема за прием и испраќање на поднесоци по електронски пат, а кадарот да биде обучен да ги користи тие системи. Истото важи и за управните органи – центрите за социјална работа, министерствата и др. треба да се оспособат за работа со електронски системи (на пр., да го користат порталот за е-достава.

Препораки за унапредување на постапувањето

- Потребно е да се подобрат каналите на комуникација меѓу судовите и управните органи. Препорачливо е секој поголем орган (министерство, фонд, установа) да именува контакт-лице задолжено за комуникација со Управниот суд, кое ќе го следи статусот на предметите и ќе се грижи навремено да бидат доставени сите списи, како и да организира присуство на претставник на расправите.
- Судиите во Управниот суд треба целосно да ја применуваат својата надлежност за утврдување на фактите и конечно решавање на предметот, наместо рутински да ги враќаат случаите на органите. Тоа значи дека при разгледување на тужбата, судијата проактивно треба да оцени кои факти недостигаат и сам да ги дополни доказите во текот на расправата (преку сведоци, вештачење, увиди и сл.). Ова опфаќа и користење на можноста од член 60 став 6 од ЗУС – ако веќе еднаш вратен предмет повторно дојде по тужба, судот без двоумење да реши мериторно. Проактивниот пристап ќе резултира со побрза правда за странките и помало оптоварување и за судот и за администрацијата со повторени постапки.
- Со оглед на тоа што според новиот ЗУС одржувањето усна и јавна расправа е правило, судот треба максимално да го искористи овој инструмент. На самата расправа, судијата треба активно да поставува прашања на присутните – на тужителот, на претставникот на туженият орган (доколку е присутен), па дури и на претставниците на стручните комисии ако се повикани. Целта е сите нејаснотии во фактичката состојба да се разјаснат in vivo. Доколку извештајот од стручна комисија е неразбирлив или противречен, судот може на расправата да ги повика членовите на комисијата (лекари, психолози итн.) да дадат појаснување на записник.

- Ако претставникот на туженият орган не се појави на расправа, судот не треба пасивно да го одложува предметот, туку да продолжи со постапката користејќи ги другите механизми. Согласно законот, расправата може да се одржи и без отсутната страна ако била уредно покането. Судот може во отсуство на органот да ги разгледа писмените докази и изјавите на тужителот.
- Кога управниот орган не ги доставува комплетно списите, судот треба да ги применува мерките предвидени со закон, наместо да чека неопределено. Законот му дозволува на судот веднаш да го реши предметот и без тие списи ако може. Доколку пак списите се неопходни, судот по службена должност треба да донесе решение за казнување на одговорното лице во органот (парична казна до 20% од месечната плата) за неоправдано недоставување. Оваа мерка не треба да остане само „мртво слово“ – нејзината проактивна примена ќе испрати порака до органите дека мора сериозно да пристапат кон судските барања. Во практика, тоа значи веднаш по истекот на рокот за одговор, ако нема никаква достава, судот да покрене постапка за казнување без дополнително одолговлекување. Истовремено, судот може да го информира и надлежниот државен управен инспекторат или повисок орган за поведението на институцијата, со цел дисциплинска одговорност. Овие активности ќе поттикнат поажурно доставување на доказите и ќе овозможат побрзо мериторно одлучување.

3. Правото на жалба и ефектите врз пристапот до правда – Дали жалбената постапка пред второстепените органи ги олеснува или го усложнува пристапот до административна социјална правда?

Опис на состојба и идентификувани предизвици

Третата точка на дискусија беше правото на жалба, поточно неговата практична примена и влијание врз олеснувањето на пристапот до права од социјалната заштита. Односно дали и во колкава мерка правото на жалба придонесува кон суштинска ревизија/оценка на постапувањето на првостепениот орган или само го одложува пристапот до судска заштита.

3.1. Нецелосни статистики

Од дискусијата како и од податоците јавно објавени од Државната Комисија можеше да се утврди дека во последните неколку години % на првостепени решенија од областа на социјалната заштита кои се поништени во постапка по жалба расте и во 2024 изнесуваше 44.56%. Од друга страна пак статистика слична за одлучувањето по жалби од страна на Министерството за социјална политика не е јавно достапна и не може да се заклучи дали таа е ефикасен или не правен лек. Отсуството на податоци, особено за траењето на постапките по жалба исто така оневозможува суштинска анализа.

3.2. Правото на жалба или судска заштита

Согласно Уставот неспорно е дека може да се предвиди судска заштита без право на жалба. Сепак во контекст на правата од социјалната заштита се поставува прашањето дали ова е најидеалното

решение. Постапката по жалба за разлика од судската би требало да биде поедноставна, поразбирлива и попристапна за ранливите категории на граѓани. Сепак за ова да биде во практика така неопходно е утврдување на кратки рокови за одлучување по жалби и доследно придржување до нив. Уште повеќе, при оценувањето на жалбите треба да се има извесна "толеранција" на административни пропусти кои не се од суштествено значење за остварувањето на правата од социјалната заштита.

3.3. Два органи кои одлучуваат по жалба

Како што беше претходно споменато, а во насока на конзистентност на системот на жалби, останува недоволно јасно кои се причините поради кои законодавецот за историодни права (парични права од социјална заштита) предвидел различни второстепени органи. Ова само по себе нема логика ниту оправданост од аспект на ефикасно и делотворно користење на ресурсите.

3.4. Интегрираност на жалбените органи со првостепените органи

Во моментот одлучувањето по жалба се врши целосно по хартиен пат, со користење на застарени практики на достава на списи. Тоа значително го отежнува и оптоварува целокупниот систем со непотребно трошење на ресурси. Жалбениот орган треба да има непосреден пристап до сите списи на предметот и да му биде овозможено да одлучува во меритум.

Заклучоци и препораки:

Во однос на законската рамка

- Измени во релевантните закони (секторскиот Закон за социјалната заштита) со кои јасно ќе се утврди обврската второстепениот орган мериторно да одлучува по жалбата. Потребно е да се прецизира дека жалбената постапка не смее да биде само формална проверка, туку вистинска ревизија на првостепеното решение по суштина (факти и примена на право).
- Потребни се законски измени за рационализација на системот на жалбено одлучување – сите жалби во областа на социјалните парични права да ги решава еден единствен второстепен орган.
- Измени во законите со кои експлицитно ќе се дозволи и поттикне електронско поднесување и решавање на жалби. Постоечките процесни закони треба да се дополнат за да се признава електронската форма на жалба и употребата на електронски потписи, како и да се овозможи законски роковите и доставувањето на актите да течат и во електронско опкружување.

Во однос на капацитетите

- Неопходно е вложување во единствен електронски систем (база на податоци) за управување со жалбената постапка. Овој систем би го користеле и првостепените и второстепените органи, овозможувајќи секоја поднесена жалба и нејзиниот исход да бидат евидентирани.

- За адресирање на проблемот со два паралелни второстепени органи, потребно е да се зајакне институционалната координација. Тоа подразбира формирање на заеднички работни групи или редовни координациони состаноци меѓу претставниците на Министерството за труд и социјална политика и Државната второстепена комисија.

Препораки во однос на постапувањето

- Второстепените органи треба активно да ги анализираат исходите од жалбените постапки и наодите од своите одлуки, со цел да иницираат системски подобрувања. На пример, може да се воспостави практика на периодични извештаи или состаноци каде што се разгледува: колкав процент од жалбите се уважени, кои се најчестите причини за укинување или менување на првостепените решенија, дали има повторливи грешки од страна на одредени центри за социјална работа итн.
- Првостепените органи треба доследно да ги применуваат одредбата можноста да ја преиспитаат сопствената одлука веднаш по приемот на жалбата (пред да ја испрати до втор степен). Оваа претходна реоцена би му дала можност на првостепениот орган, доколку увиди дека жалбата е основана (на пример, воочува јасна грешка во примената на прописите или нов доказ кој менува факти), сам да го исправи решението во краток рок.
- Министерството за социјална политика, како дел од проактивниот пристап, треба да почне јавно да ги објавува информациите поврзани со жалбената постапка. Ова може да опфати годишни извештаи со статистика (број на поднесени жалби, процент на уважени/одбиени, просечно време на решавање) и анонимизирани резимеа на донесени одлуки по жалби.