ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

РАБОТАТА НА УПРАВНИОТ СУД ПРИ ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ПРЕДМЕТИТЕ КОИШТО СЕ ОДНЕСУВААТ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА

јануари – декември 2025 година



Финансирано од Европска Унија

ЕУ со ТЕБЕ

Институт за човекови права

Годишен извештај за работата на Управниот суд при одлучување по предметите коишто се однесуваат на социјалните права

(период: јануари – декември 2025 година)

Програма:

„Пристап до правда за сите – Годишна работна програма 2025“ финансиски поддржана од Европската Унија

Спроведувач:

Институт за човекови права

Скопје, 2025 година

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

СОДРЖИНА

ВОВЕД 4

1. СОГЛЕДУВАЊА ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ЈАВНИТЕ РАСПРАВИ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ 6

1.1. Начелото на економичност и ефикасност на постапката 6

1.2. Начелото на транспаретност и отчетност 9

1.3. Начелото на законитост 9

1.4. Начелото на активна помош на странката 10

2. УЧЕСТВО НА СТРАНКИТЕ ВО ПОСТАПКАТА 12

3. НАОДИ ОД МОНИТОРИНГОТ ПО ОДНОС НА ПОСТАПКИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА 13

3.1. Инвалидска пензија 13

3.2. Семејна пензија 15

3.3. Скратено работно време 16

3.4. Помош и нега од друго лице 17

4. ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ 18

ВОВЕД

Во текот на 2025 година Институтот за човекови права продолжи со систематското и континуирано следење на работата на Управниот суд на Република Северна Македонија, со посебен фокус на постапувањето по предметите што се однесуваат на остварувањето и заштитата на социјалните права (заведени во судскиот записник под ознаката „У-4“). Годишниот извештај се темели на податоци добиени преку директно набљудување на јавните расправи, анализа на јавно објавените судски одлуки, како и истражување на релевантната правна и институционална рамка.

Основната цел на овој годишен извештај е да ги сумира клучните наоди, согледувања и препораки кои произлегуваат од спроведениот мониторинг на јавните расправи и судските постапки поврзани со социјалните права. Анализата се заснова на темелните начела на судската практика, односно ефикасноста, транспарентноста, отчетноста и обезбедувањето на активно учество на странките во постапката. Преку ваквиот пристап, извештајот има за цел не само да даде оценка на работата на судот, туку и да понуди конкретни насоки за понатамошно унапредување на пристапот до правда.

Годишниот извештај за 2025 година е подготвен врз основа на:

1. **Мониторинг на јавните расправи** – анализа на видот на предметите, нивната застапеност и начинот на постапување од страна на судот;
2. **Пристап до информации од јавен карактер** – добиени податоци од Управниот суд во врска со статистичките показатели за најчесто застапените основи на управни спорови во текот на извештајната година;
3. **Квантитативни и квалитативни податоци** – анализа на годишната динамика на предметите, времетраењето на судските постапки и начинот на нивно разрешување.

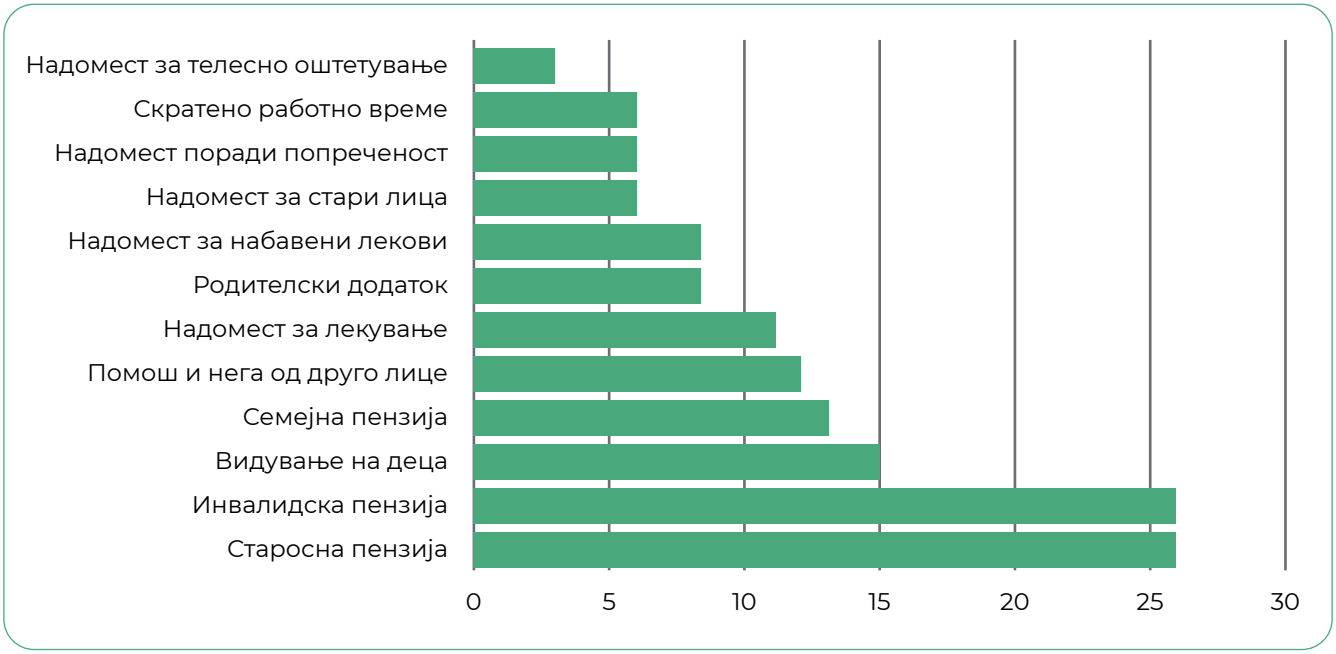
Резултатите од спроведениот мониторинг во 2025 година укажуваат на подобрувања во функционирањето на управно-судската заштита, но и на продолжени структурни слабости. Забележана е зголемена активност на Државната комисија за одлучување во втор степен во управна постапка, поефикасно решавање на предметите како резултат на нивната распределба на три судски совети, како и зголемена транспарентност преку процесите на дигитализација и поактивната улога на судиите во давањето процесни насоки. Сепак, и понатаму се евидентира проблемот со немериторното решавање на управните спорови, сериозна неактивност на Министерството за социјална политика, демографија и млади, недоволна информираност на дел од адвокатите за управната постапка, како и намален број на вработени, што во целина придонесува кон забавување на постапките пред Управниот суд.

Во текот на 2025 година беа следени вкупно **140 јавни расправи**, со посебен акцент на предмети поврзани со правата од пензиско и инвалидско осигурување, видувањето деца, родителскиот додаток, здравствените надоместоци, како и други права од областа на социјалната заштита. Овие предмети јасно го отсликуваат општествениот и социјалниот контекст во кој делува судот, како и специфичните предизвици со кои се соочуваат најранливите категории граѓани, вклучувајќи лица со попреченост, припадници на ромската заедница, самохрани родители и повозрасни лица.

Овој извештај претставува сеопфатен преглед на постигнувањата и предизвиците во работата на Управниот суд во текот на 2025 година и служи како основа за формулирање на конкретни препораки насочени кон унапредување на судската практика и зајакну-

вање на пристапот до правда. Крајната цел на извештајот е придонес кон развој на правичен, ефикасен и инклузивен судски систем кој доследно ќе ги гарантира правата на сите граѓани, со посебен фокус на заштитата на ранливите групи.

Графикон 1: Број на мониторирани јавни расправи, по основ



1. СОГЛЕДУВАЊА ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ЈАВНИТЕ РАСПРАВИ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ

Следењето на јавните расправи, во текот на 2025 година, укажува на зголемен број одржани јавни расправи пред Управниот суд на Република Северна Македонија, особено во предметите заведени под ознаката У - 4, кои се однесуваат на остварувањето и заштитата на социјалните права. Ова зголемување најверојатно е резултат на фактот што со овие предмети работат три судски совети, што придонесува кон поинтензивна динамика во постапувањето, и покрај тоа што Судот, во оваа година, функционираше со значително намален број вработени, особено во делот на дактилографите и стручните соработници.

Во текот на мониторингот беше забележено значително присуство на странки кои со години водат управни постапки пред надлежните управни органи, при што нивните предмети сè уште не се конечно решени. Овие случаи укажуваат на долготрајноста на управните постапки и на сериозната правна несигурност со која се соочуваат граѓаните. Оттука, се наметнува очекувањето Управниот суд, во поголем обем, да пристапува кон мериторно решавање на управните спорови, со цел да се обезбеди ефективна заштита на правата и да се спречи нивното долгогодишно „заглавување" во управните лавиринти, што е и суштинска цел на Законот за управни спорови и на јавните расправи.

Дополнително, следењето укажува на потребата Управниот суд поактивно да ги користи законските можности за санкционирање на управните органи кои не постапуваат по неговите правосилни пресуди, како и во случаите на неоправдано недоставување или одолговлекување на доставата на предметните списи. Ваквата неажурност на управните органи директно придонесува кон пролонгирање на постапките и го доведува во прашање начелото на ефикасна судска заштита, поради што навремената и доследна примена на санкциските механизми е од суштинско значење за намалувањето на времетраењето на управните спорови и за зајакнувањето на правната сигурност на граѓаните.

1.1. НАЧЕЛОТО НА ЕКОНОМИЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ НА ПОСТАПКАТА

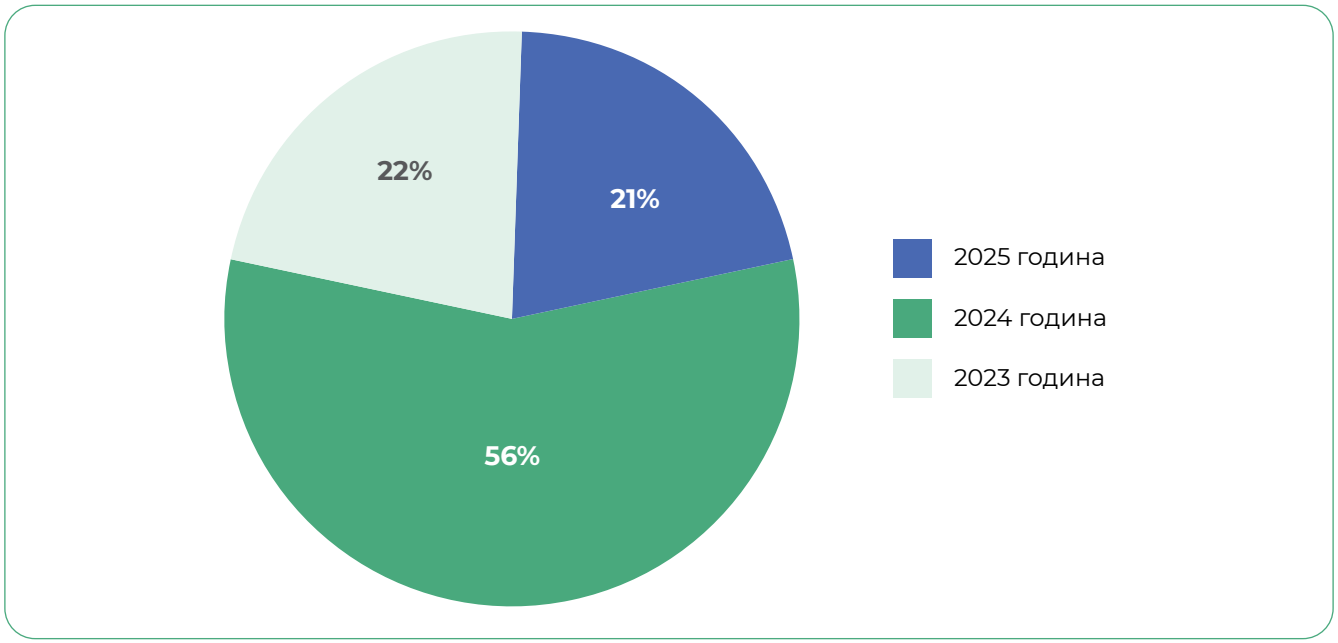
Начелото на економичност и ефикасност[1], утврдено во Законот за управни спорови, налага управно-судските постапки да се спроведуваат навремено, едноставно и колку што е можно со помали трошоци за странките, со цел обезбедување ефективна и правична судска заштита. Ова начело има особено значење во предметите поврзани со социјалните права, каде што секое одолжување на постапката директно се одразува врз егзистенцијата, сигурноста и достоинството на граѓаните. Иако начелото е јасно утврдено и неспорно е во корист на странките, наодите од мониторингот, за 2025 година, укажуваат дека неговата практична примена сè уште често се повредува.

Од вкупниот број мониторирани јавни расправи, во 2025 година, 31 предмет, односно 22%, се предмети заведени уште во 2023 година, што укажува на долготрајноста и повторливоста на управно-судските постапки. Ваквата состојба најчесто произлегува од претходно нерешаваните предмети, од немериторното одлучување, како и од фактот

1 Член 7, Закон за општа управна постапка – Службен в. на РМ бр: 124/2015 од 23.7.2015

дека значителен дел од странките повторно се појавуваат во управни спорови за иста или слична фактичка состојба. Дополнително, ограниченият човечки капацитет со кој располага Управниот суд на Република Северна Македонија, особено во делот на стручната служба, негативно влијае врз брзината и ефикасноста на постапките.

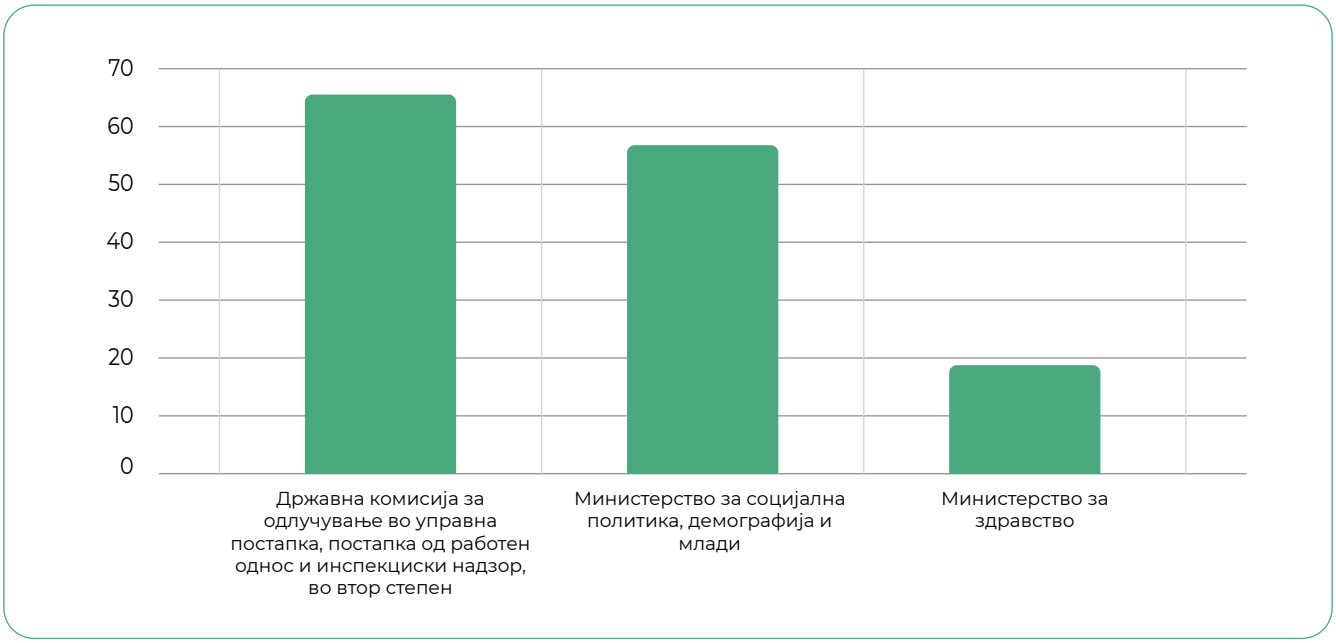
Графикон 2: Година на поднесувањето на тужбите за предмети кои биле мониторирани во 2025 година



И понатаму се евидентираат проблеми поврзани со доставата на поканите за јавни расправи преку Македонска пошта, особено кога станува збор за тужители од Скопје, коешто често резултира со одлагање на јавните расправи. За овој системски проблем сè уште не е изнајдено соодветно и одржливо решение. Дополнително, одлагањата неретко се иницирани од самите тужители или од нивните полномошници. Особено загрижува фактот дека дел од адвокатите не се доволно запознаени со спецификите на управната постапка и управниот спор, при што често изнесуваат процесни предлози карактеристични за граѓанските или за кривичните постапки, и покрај тоа што управните спорови, по правило, се решаваат во рамки на една јавна расправа.

Од друга страна, во текот на 2025 година, забележана е позитивна и проактивна улога на **Државната комисија за одлучување во управна постапка, во постапка од работен однос, како и кај инспекциски надзор во втор степен**. Претставниците на Комисијата редовно присуствуваат на јавните расправи, ги образложуваат донесените решенија, навремено ја доставуваат предметната документација и покажуваат зголемено ниво на правна аргументација заснована на факти и докази. Воедно, во нивното работење евидентиран е и зголемен број уважени жалби, што придонесува кон намалување на бројот на поднесени тужби пред Управниот суд по одлуките донесени од ова тело.

Графикон 3: Најзастапени тужени органи во извештајнава година



За разлика од ова, Министерството за социјална политика, демографија и млади и понатаму покажува сериозна неактивност во управно-судските постапки, која се манифестира преку неприсуство на јавните расправи, донесување необразложени и формални решенија, како и доставување одговори на тужби без конкретни правни и фактички насоки. Особено проблематична е практиката на донесување нови решенија за иста фактичка состојба, во момент кога предметот веќе е пред Управниот суд, со што оспореният акт останува надвор од правен предмет, поради постоење нов управен акт. Ваквото постапување укажува на несериозен однос кон судската постапка и правната сигурност на странките, а загрижува и фактот што ваквите практики, по правило, остануваат без соодветна санкција од страна на судот.

Дополнително, во текот на 2025 година е забележана позитивна практика и во постапувањето на Министерството за здравство, кое присуствува на значителен дел од јавните расправи пред Управниот суд. Претставниците на Министерството редовно даваат јасни, прецизни и аргументирани наводи во одбрана на оспорените управни акти, при што доставените одговори на тужбите, како и самите управни одлуки се соодветно и детално образложени, врз основа на релевантни факти и докази. Ваквиот пристап придонесува кон поефикасно водење на судските постапки, олеснување при одлучувањето на судот и зголемување на правната сигурност на странките, а претставува и позитивен пример на институционално, одговорно и професионално учество во управно-судската заштита.

Севкупно, мониторингот за 2025 година покажува дека, и покрај јасната законска поставеност, начелото на економичност и ефикасност сè уште не се применува доследно во управно-судските постапки. Иако се забележуваат позитивни практики и зголемена динамика во работата на Управниот суд на Република Северна Македонија и дел од второстепените органи, долготрајните постапки, немериторното одлучување, институционалната неактивност и ограниченият човечки капацитет и понатаму сериозно го нарушуваат остварувањето на ова начело. Оттука, потребна е поактивна примена на законските механизми, со цел обезбедување навремена и делотворна заштита на правата на граѓаните.

1.2. НАЧЕЛОТО НА ТРАНСПАРЕТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Начелото на транспарентност и отчетност претставува еден од темелите за градење доверба во судскиот систем и за обезбедување реален и ефективен пристап до правда за граѓаните. Во рамки на примената на ова начело, Управниот суд на Република Северна Македонија, на својата веб-страница и понатаму редовно објавува информации за закажаните јавни расправи, во делот „Календар на судења“[2]. Овие информации, кои вклучуваат податоци за датумот, времето, судијата и основот на предметот, овозможуваат навремен и лесен пристап за граѓаните, странките и другите заинтересирани страни.

Во текот на 2025 година беше забележано значително унапредување на ажурноста и содржината на веб-страницата на Управниот суд. Пензионираните судии конечно се отстранети од листата на активни судии, редовно се објавуваат месечните и полугодишните извештаи за работата на судот, а јавно достапни се и Годишниот план за работа, како и Годишниот план за управување со движењето на предметите. Ваквата практика придонесува кон зголемена институционална отчетност и подобра информираност на јавноста за работењето на судот.

Дополнително, во 2025 година, Управниот суд започна процес на дигитализација, кој опфаќа воведување електронска достава на документи со јавните органи, воспоставување електронско судско досие и креирање пребарлива база на судски одлуки. Овие чекори претставуваат значаен исчекор кон зајакнување на транспарентноста, но и кон унапредувањето на начелата на ефикасност и економичност во управно-судските постапки, со директно влијание врз намалувањето на времетраењето на постапките и на зголемувањето на правната сигурност на странките.

1.3. НАЧЕЛОТО НА ЗАКОНИТОСТ

Начелото на законитост[3] претставува едно од темелните начела во управните спорови и гаранција за правната сигурност на странките. Согласно со ова начело, во управен спор, судот одлучува врз основа на Уставот на Република Македонија, како и врз законите и меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот, водејќи грижа за конзистентноста на своите одлуки, со што се обезбедува еднаква примена на правото и заштита од арбитрерност во одлучувањето.

Иако во практика одлуките формално се носат согласно со важечките закони, во текот на мониторингот се забележува постоење на различна судска практика од страна на различни судски совети, дури и во предмети со иста фактичка состојба, што отвора сериозно прашање за примената на соодветните правни норми и за доследност во одлучувањето. Дополнително, во судските одлуки речиси и да не се повикуваат на меѓународните договори, иако тие претставуваат составен дел од правниот поредок и значаен извор на право, особено во предметите кои се однесуваат на човековите и социјалните права.

Мериторното одлучување во предметите претставува правило, а не исклучок во управниот спор, особено во ситуации кога истиот предмет, со исти странки и непроменета фактичка состојба, повторно се наоѓа пред Управниот суд. Во вакви случаи судот е должен да одлучи мериторно и да ја заврши постапката, со цел да обезбеди ефективна судска заштита. Сепак, во судската практика, Управниот суд многу ретко одлучува мериторно, туку најчесто донесува полумериторни одлуки со кои предметите повторно ги

2 Календар на судења - *http://www.vsrm.mk/wps/portal/usskopje/sud/kalendar/*

3 Член 7, Закон за управни спорови - Службен в. на РМ бр:96/2019 од 17.5.2019

враќа на првостепените органи. Ваквиот пристап доведува до неоправдано пролонгирање на постапките и ја доведува во прашање ефикасноста на судската заштита.

Мериторното одлучување најчесто се применува во ограничен број предмети во кои Управниот суд се јавува како второстепен и последен орган во постапката, како што се предметите поврзани со локалните и парламентарните избори, одлуките на Судскиот совет и слични постапки. Во останатите случаи судот би можел значително полесно и почесто да одлучува мериторно, доколку располага со целосните предметни списи и докази од управната постапка. Сепак, управните органи честопати не ги доставуваат целосно списите, иако тоа е нивна јасна законска обврска, свесни дека на тој начин се оневозможува мериторното одлучување. И покрај законската можност за изрекување санкции поради ваквите повреди, Управниот суд речиси воопшто не ги применува овие механизми, што, како последица предизвикува единствено странките да ги сносат негативните последици, преку пролонгирани постапки и одложено остварување на нивните права.

Дополнителен проблем кој сериозно го поткопува начелото на законитост е и недоволната стручност и обученост на службениците, особено во првостепените управни органи, што директно се рефлектира врз квалитетот на донесените решенија. Во голем дел од анализираните предмети решенијата содржат суштински недостатоци во однос на основните елементи, кои едно управно решение мора да ги има, при што особено е изразен проблемот со образложението. Образложенијата често не се доследни со изреката на одлуката, ниту пак јасно и аргументирано ги поврзуваат применетите правни норми со утврдената фактичка состојба. Дополнително, доказите на кои се повикува органот во решението не кореспондираат со фактичката состојба, утврдена во постапката, или се наведуваат формално, без нивна суштинска анализа, што резултира со незаконити и неосновани одлуки и ја зголемува потребата од судска интервенција.

Во текот на мониторингот беше евидентирана и особено сериозна повреда на начелото на законитост во предметот **У-4-153/25**, каде што Виш управен суд одлучувал по жалба, поднесена од страна на првостепен управен орган. Ваквото постапување е спротивно на Законот за управни спорови, имајќи предвид дека првостепениот орган, како државен орган, нема право на жалба, ниту пак има својство на странка во управниот спор. И покрај ова, Вишиот управен суд се впуштил во мериторно разгледување на жалбата и донел уважувачка одлука, што претставува сериозно отстапување од законската рамка и отвора прашања за доследната примена на процесните правила, правната сигурност и еднаквоста на странките пред судот.

1.4. НАЧЕЛОТО НА АКТИВНА ПОМОШ НА СТРАНКАТА

Начелото на активна помош на странката[4], утврдено во Законот за општата управна постапка (ЗОУП), ја обврзува јавната власт да обезбеди странките да ги остварат и да ги заштитат своите права и правни интереси колку што е можно поефективен и поедноставен начин. Согласно со ова начело, јавниот орган има должност навремено и јасно да ги информира странките за релевантните законски одредби, за нивните права и обврски, текот на постапката, како и за можните правни последици од нивните дејствија или пропусти. Дополнително, органот е должен да овозможи пристап до постапката и по електронски пат, а незнаењето или неукоста на странката не смее да биде на нејзина штета. Суштината на ова начело е во активната улога на јавниот орган кон насочување и поддршка на странките, особено кога не располагаат со доволно правно знаење или ресурси.

4 Член 17, Закон за општа управна постапка – Службен в. на РМ бр: 124/2015 од 23.7.2015

Согласно со спроведениот мониторинг, во 2025 година, ова начело често не се почитува од јавните органи, особено на првостепено ниво, каде што странките директно ги поднесуваат своите барања за остварување на своите права. Во значителен број случаи беше утврдено дека странките не добиваат соодветна помош при иницирањето и водењето на постапката, особено во однос на тоа кои документи се неопходни за остварување на конкретното право. Оваа состојба би можела значително да се подобри, доколку јавните органи јавно и транспарентно ги објавуваат потребните информации и листи на документи на лесно достапни веб-страници, што е од особено значење за маргинализираните групи и за лицата кои бараат социјална помош.

Дополнително, во текот на следењето, голем број од странките укажаа на несоодветно и навредливо однесување на вработените во првостепените органи. Дел од странките изјавија дека биле вербално навредувани, а во одредени случаи и отстранети од институциите, единствено поради тоа што повеќепати доаѓале да побараат помош или појаснување во врска со постапката. Особено загрижува фактот дека дел од овие лица претходно не биле информирани за потребната документација, или пак дошле исклучиво за да добијат поддршка, која, согласно со законот, јавниот орган е должен да ја обезбеди.

Мониторингот покажува и дека јавните органи ретко остваруваат активна комуникација со странките во случаи кога документацијата е нецелосна. Наместо да ги известат странките и да им овозможат разумен рок за дополнување на доказите, органите често донесуваат решенија за одбивање на барањата поради „недоволно докази“, со што директно се повредува начелото на активна помош. Дополнително, забележани се случаи во кои јавните органи не ги доставуваат целосните предметни списи до второстепените органи, со што ја отежнуваат жалбената постапка на штета на странките, при што, за ваквото постапување, по правило, не следуваат санкции.

Особено загрижува и практиката на јавните органи, во случаи кога е потребен увид или преглед на странката, речиси секогаш да бараат лично присуство на граѓаните во просториите на органот, без претходно да се утврди дали странката е во можност да дојде. Ова претставува сериозна пречка за лицата кои се неподвижни или се со ограничена подвижност, како и за граѓаните кои не живеат во Скопје и се принудени да организираат дополнителен превоз и трошоци, што е спротивно на духот и целта на начелото на активна помош на странката.

Исто така, мониторингот укажува и на сериозен проблем во практиката на постапување на првостепените управни органи по предметите кои биле вратени на повторно одлучување од Управниот суд на Република Северна Македонија. Во значителен број случаи, по укинувањето на управниот акт и по враќањето на предметот на повторна постапка, по истиот не продолжува да работи службеникот кој ја водел првичната постапка. Ваквата практика доведува до дополнително одолговлекување, бидејќи новиот службеник мора одново да се запознае со предметот, без целосно познавање на претходно преземените дејствија, утврдените фактички состојби и конкретните недостатоци кои биле констатирани во укинатата постапка.Како последица на тоа, наместо предметот да се реши поефикасно и во согласност со насоките дадени во судската пресуда, постапката често повторно се води формално, со ризик од повторување на истите пропусти. Ова директно се одразува на странките, кои и покрај донесената пресуда од Управниот суд, не ја добиваат очекуваната активна помош и навремената заштита на своите права, со што се доведува во прашање ефективноста на судската заштита и самата суштина на начелото на активна помош на странката.

2. УЧЕСТВО НА СТРАНКИТЕ ВО ПОСТАПКАТА

Учеството на странките во управно-судската постапка претставува суштинска гаранција за остварувањето на правото на правична постапка и за ефективната судска заштита. Активното присуство и вклученоста на тужителите и тужените органи овозможува целосно разгледување на фактичката и правната состојба, примена на начелото на контрадикторност и обезбедување рамноправност на странките. Во управните спорови, каде судот често одлучува врз основа на сложени управни постапки и документација, учеството на странките е од клучно значење за разјаснувањето на релевантните околности и за донесувањето законити и мериторни одлуки.

Во текот на извештајниот период, 2025 година, забележан е зголемен степен на присуство на туженият орган на јавните расправи пред Управниот суд на Република Северна Македонија. Од вкупно 140 мониторирани јавни расправи, претставници на туженият орган биле присутни во 73 расправи, односно во 52,1% од случаите. Сепак, ова зголемено присуство се должи исклучиво на активното учество на Државната комисија за одлучување во управна постапка, во постапка од работен однос, во инспекциски надзор во втор степен и во постапка на Министерството за здравство, додека и понатаму продолжува негативниот тренд на неприсуство на Министерството за социјална политика, демографија и млади.

Овој зголемен степен на присуство на туженият орган имаше директно позитивно влијание врз квалитетот на постапките, особено во однос на примената на начелото на контрадикторност. Во значителен број случаи, за време на јавните расправи, тужителите добиваа конкретни правни насоки и појаснувања од претставниците на туженият орган, што придонесе кон полесно и поефикасно остварување на посакуваното право. Воедно, ваквото присуство ја олесни и работата на судот, бидејќи во случаи кога беа потребни дополнителни разјаснувања во врска со предметот, туженият орган беше во можност веднаш да даде одговори и појаснувања.

Наспроти ова, кај предметите во кои тужен орган е Министерството за социјална политика, демографија и млади и понатаму се соочуваат со сериозни процесни проблеми. Освен што претставници на овој орган речиси воопшто не присуствуваат на јавните расправи, честопати не се доставуваат комплетни предметни списи, а донесените управни акти се формални, со недоволно и општо образложение. Дополнително, забележана е практика кај овој орган, по сознание дека е поднесена тужба пред Управниот суд, да донесе ново решение за истата фактичка состојба, со што оспореният акт се става надвор од правен промет, што сериозно ја нарушува правната сигурност и ја компромитира судската постапка.

Особено загрижува и фактот што само кај 50,7% од мониторирани јавни расправи тужителите биле застапувани или присуствувале со свои полномошници. Имајќи предвид дека најголем дел од овие предмети се однесуваат на социјални права и дека тужителите припаѓаат на ранливи и маргинализирани категории граѓани, овој податок укажува на ограничени финансиски можности за ангажирање адвокат, но и на недоволна информираност и недоволно користење на правата утврдени со Законот за бесплатна правна помош. Ова дополнително ја нагласува потребата од поактивна улога на институциите во информирањето и во поддршката на граѓаните, со цел обезбедување еднаков и ефективен пристап до правда.

3. НАОДИ ОД МОНИТОРИНГОТ ПО ОДНОС НА ПОСТАПКИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА

Мониторингот на постапките кои се однесуваат на социјалните права е од клучно значење, бидејќи тие директно влијаат врз егзистенцијата и достоинството на граѓаните, особено на маргинализираните и ранливите категории лица. Спроведениот мониторинг пред Управен суд откри низа проблеми, како што се непочитувањето на начелото на активна помош на странката, недоволната транспарентност и информираност, неконзистентната судска практика, недоволно образложените управни акти, недоставувањето целосни списи и ограниченият пристап до правна помош, што ја намалува правната сигурност и пристапот до правда. Истовремено беа забележани и позитивни поместувања, како што се зголеменото присуство и активната улога на туженият орган на јавните расправи, особено од Државната комисија за одлучување во управна постапка и од Министерството за здравство, подобрената транспарентност и започнатиот процес на дигитализација, како и давањето практични правни насоки кон странките за поефикасно остварување на нивните права. Мониторингот има за цел да ги идентификува и слабостите и добрите практики, а се‘ со цел предлагање мерки за унапредување на ефикасноста, транспарентноста и почитувањето на правата на граѓаните во постапките за социјални права.

3.1. ИНВАЛИДСКА ПЕНЗИЈА

Инвалидската пензија претставува право од системот на социјално и пензиско-инвалидско осигурување и е особено чувствителна тема, бидејќи директно се однесува на лицата кои поради трајно нарушената здравствена состојба или намалената работна способност не се во можност да си обезбедат егзистенција преку работење. Ова право особено има за цел да им обезбеди социјална сигурност, достоинствен живот и минимална економска стабилност на лицата со инвалидитет.

Правото на инвалидска пензија се остварува преку управна постапка, која започнува со поднесување барање до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување од осигуреникот, односно од лицето кое смета дека поради здравствената состојба ја изгубило или значително ја намалило работната способност. Постапката вклучува медицинско вештачење од надлежни комисии, утврдување на инвалидитетот, како и оценка дали се исполнети законските услови за остварување на правото. Барање може да поднесе секое лице кое е опфатено со задолжителното пензиско и инвалидско осигурување и кое смета дека настапиле условите за инвалидност, согласно со закон.

Графикон 4. Информации добиени од Управниот суд врз основа на поднесено Барање за пристап до информации од јавен карактер, за предмети по основ на инвалидска пензија, за периодот од 1.1.2025 до 1.11.2025 година (Решение 0819 СПИ бр.03-22/2025[5])

Оформени предмети *(2025 година)*	**Донесени одлуки** *(2025 година)*	**Изјавени жалби до Виш управен суд** *(2025 година)*
36	**65** *(41 уважени; 17 одбивателни; 6 отфрлени и 1 постапка за запирање)*	**12**

Согласно со спроведениот мониторинг, постапките за остварување на правото на инвалидска пензија беа најзастапени и најчесто мониторирани во текот на извештајната година. Забележано е дека голем дел од странките не го остваруваат ова право, иако кај дел од нив инвалидитетот е очигледен и може да се утврди и при нивното лично присуство. Особено загрижува практиката на туженият орган да се повикува на наводи дека „фондот за овој основ е исполнет", како причина за одбивање на барањата, што претставува недозволен аргумент и сериозен системски недостаток, бидејќи финансиските ограничувања не смеат да бидат на штета на законски загарантираните права на граѓаните.

Во текот на мониторингот беше утврдено и дека значаен дел од странките не се доволно информирани за условите под кои може да се оствари правото на инвалидска пензија. Поради недостиг од навремени, јасни и лесно достапни информации, особено преку брзи и онлајн канали, граѓаните често поднесуваат барања, иако инвалидската пензија се одобрува исклучиво во случаи кога инвалидитетот целосно го оневозможува понатамошното вршење на работните активности. Во случаи кога инвалидитетот не ја исклучува работната способност, но значително ја ограничува, странките можат да ги користат другите права, како што се правото на рехабилитација и правото на помош и нега од друго лице, за кои ретко добиваат соодветни насоки од надлежните органи.

Дополнително, во рамки на мониторингот, беше забележана сериозна проблематика поврзана со **прекинувањето на правото на инвалидска пензија поради неприсуството на закажан преглед**. Во повеќе случаи граѓаните навремено укажувале дека не можат да присуствуваат на закажаниот преглед затоа што се неподвижни или се слабо подвижни и немаат лице кое може да ги придружува или да им организира превоз, но и покрај тоа, управните органи донесувале решенија за прекин на правото. Оваа практика е особено проблематична, ако се има предвид дека управните органи имаат можност и обврска прегледите да ги вршат **во домовите на граѓаните**, со што не само што би се избегнало дополнителното оптоварување и понижување на лицата со инвалидитет, туку на управните органи би им се овозможил и директен увид во нивната здравствена и социјална состојба. Ваквото формалистичко постапување, кое резултира со губење на егзистенцијалното право, претставува сериозна повреда на начелата на хуманост, на активната помош на странката и на заштитата на ранливите категории граѓани.

5 Статистичките податоци кои се однесуваат на правото на остварување старосна пензија, семејна пензија, инвалидска пензија, социјална парична помош, помош и нега од друго лице, родителски додаток за дете, надоместок поради попреченост, видување деца, надомест поради невработеност и надоместок на трошоци за болничко лекување и набавени лекови се добиени од Управниот суд, врз основа на поднесено барање за пристап до информации од јавен карактер, Решение 0819 СПИ бр.03-22/25

3.2. СЕМЕЈНА ПЕНЗИЈА

Семејната пензија претставува право од пензиското и инвалидското осигурување кое се остварува по смртта на осигуреникот или на корисникот на пензија, со цел да се обезбеди егзистенцијална сигурност на членовите на неговото семејство кои биле материјално зависни од него. Станува збор за чувствително социјално право, кое има за цел заштита на најблиските лица на починатиот, но кое истовремено е строго уредено со законски услови.

Постапката за остварување на правото на семејна пензија започнува со поднесувањето барање до надлежниот орган, по правило преку Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Барање може да поднесат брачниот другар, вонбрачниот партнер, под законски утврдени услови, децата (малолетни, деца на редовно школување, како и деца со инвалидитет), како и други членови од потесното семејство, доколку ги исполнуваат условите пропишани со закон. Важно е да се нагласи дека семејната пензија не може да се наследи од секое блиско лице, туку исклучиво од лица и под услови јасно определени со закон, што, во практика, често не им е познато на странките.

Графикон 5. Информации добиени од Управниот суд, врз основа на поднесено Барање за пристап до информации од јавен карактер, за предмети по основ на семејна пензија, за периодот од 1.1.2025 до 1.11.2025 година (Решение 0819 СПИ бр.03-22/2025)

Оформени предмети *(2025 година)*	**Донесени одлуки** *(2025 година)*	**Изјавени жалби до Виш управен суд** *(2025 година)*
24	**21** *(12 уважени; 7 одбивателни; 1 отфрлена и 1 постапка за запирање)*	**5**

Мониторингот покажа дека еден од најголемите проблеми кај овој основ е недоволната информираност на граѓаните за условите за стекнување на правото на семејна пензија и за текот на целата постапка. Странките често поднесуваат барање со очекување дека автоматски ќе го остварат ова право, без да бидат свесни дека не ги исполнуваат законските услови. Дополнително, во практиката е забележано и користење на семејната пензија како замена за вклучување во работен однос, односно како извор на социјални приходи, што не е цел на ова право и претставува системски проблем.

Посебен предизвик се појавува и во судската практика, каде што одредени тужби биле уважувани поради мали и несодржајни формални пропусти направени од управните органи. Иако ваквите одлуки создаваат надеж кај странките, во суштина тие не ги исполнуваат материјалните услови за остварување на правото. Како резултат на тоа, истите предмети се враќаат на повторно одлучување и повторно се појавуваат пред Управниот суд на Република Северна Македонија, често и по три или четири пати, што ја пролонгира постапката, создава лажни очекувања кај граѓаните и дополнително го оптоварува судскиот систем.

3.3. СКРАТЕНО РАБОТНО ВРЕМЕ

Скратеното работно време претставува право од областа на пензиското и инвалидското осигурување и од работните односи, кое им овозможува на лицата со намалена работна способност, поради болест или поради настаната физичка попреченост да продолжат да бидат работно активни, но со намален обем на работни часови. Ова право има значајна социјална и интегративна функција, бидејќи овозможува зачувување на работниот ангажман и на достоинството на лицето, без истото да биде целосно исклучено од пазарот на труд.

Постапката за остварување на правото на работа, со скратено работно време, започнува со поднесувањето барање до надлежниот управен орган, најчесто преку Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, при што се доставува обемна медицинска документација и наод од надлежна комисија за утврдување на работната способност. Во постапката се утврдува дали здравствената состојба на лицето дозволува вршење на работни задачи, со намален обем, без притоа да постојат услови за целосна инвалидност.

Мониторингот покажа дека голем дел од граѓаните се насочуваат кон ова право од желба да продолжат да работат и да бидат активни, иако поради болест или неодамна настаната физичка попреченост не се во можност да работат со полно работно време. И покрај ова, барањата за скратено работно време, во најголем број случаи, се одбиваат од управните органи, без да им се даде јасно и разбирливо образложение. На граѓаните им останува нејасно зошто нивните барања се одбиени, особено кога располагаат со обемна медицинска документација која оди во прилог на нивната здравствена состојба и кога тие, наместо да бараат инвалидска пензија, покажуваат подготвеност да излезат во пресрет на системот и да продолжат со работа, во намален обем.

Проблем претставуваат самите управни решенија, кои често се нецелосни, формални и без суштинска анализа на медицинските докази. Поради ваквите недостатоци, Управниот суд, во голем број случаи, ги укинува решенијата и ги враќа предметите на повторно одлучување, но притоа ретко навлегува во суштината на спорот, бидејќи формалните повреди на постапката го оневозможуваат мериторното одлучување. Како последица на ова, граѓаните со месеци, па и со години, чекаат да го остварат ова право, при што се наоѓаат во ситуација или да останат без работа и без приходи, или да продолжат да работат со полно работно време, што, за нивната здравствена состојба, претставува сериозна и често неподнослива пречка.

Дополнително, мониторингот укажа дека **граѓаните, во голема мера, не се запознаени со правото на работа со скратено работно време и со можностите кои тоа ги нуди**. Поради недоволна информираност и отсуство на активна помош од страна на управните органи, најголем дел од странките автоматски се насочуваат кон поднесување барања за инвалидска пензија, иако, во реалноста, кај дел од нив, постои преостаната работна способност. Во таа насока, во иднина, би било корисно ова право да се промовира и активно да се применува, не само во интерес на граѓаните кои би можеле да останат работно активни најмалку со скратено работно време (на пример, четири часа дневно), туку и во интерес на самите институции и на пазарот на труд, особено во услови на изразен недостаток на човечки кадар. Ваквиот пристап би придонел за подобра социјална инклузија, за намалување на притисокот врз пензискиот систем и за поефикасно користење на човечкиот потенцијал.

3.4. ПОМОШ И НЕГА ОД ДРУГО ЛИЦЕ

Правото на помош и нега од друго лице претставува едно од најчувствителните социјални права, наменето за лица кои поради трајна или долготрајна болест, инвалидитет, старост или сериозно нарушена здравствена состојба не се во можност самостојно да ги извршуваат основните животни активности и имаат потреба од постојана или повремена грижа од друго лице. Ова право има за цел да обезбеди минимум достоинствен живот и социјална сигурност на лицата кои се во состојба на зголемена зависност од туѓа помош.

Постапката за остварување на правото започнува со поднесување барање до надлежниот првостепен орган, по правило до Центарот за социјална работа, при што се доставува соодветна медицинска документација. Управниот орган е должен да спроведе увид и стручна проценка на здравствената и функционалната состојба на барателот, најчесто преку стручна комисија, и врз основа на утврдената фактичка состојба да донесе решение. Во случај на одбивно решение, странката има право на жалба, а потоа и на судска заштита во управен спор.

Графикон 6. Информации добиени од Управниот суд врз основа на поднесено Барање за пристап до информации од јавен карактер, за предмети по основ на помош и нега од друго лице, за периодот од 1.1.2025 до 1.11.2025 година (Решение 0819 СПИ бр.03-22/2025)

Оформени предмети *(2025 година)*	**Донесени одлуки** *(2025 година)*	**Изјавени жалби до Виш управен суд** *(2025 година)*
52	**46** *(25 уважени; 17 одбивателни; 3 отфрлени и 1 постапка за запирање)*	**14**

Мониторингот покажа дека граѓаните често не се соодветно информирани од службениците за начинот и за можностите за остварување на ова право. Во случаи кога здравствената состојба на лицето е влошена, странките не добиваат насока дека е поцелисходно да поднесат ново барање, со нови медицински докази, туку се остава да продолжи постапката, која или трае неоправдано долго, или завршува со одбивање на тужбата, во судска постапка, што директно оди на штета на барателите.

Сериозни проблеми се забележани и во однос на увидите што ги спроведуваат управните органи. Во повеќе од случаите, увидите не се вршени во целосен состав на стручната комисија, како што е тоа предвидено со подзаконските акти, ниту пак се изготвувани детални записници во кои јасно би била опишана фактичката состојба. Наместо тоа, одлуките често се темелат на краток и површен увид, без сеопфатна проверка на реалните потреби на барателот.

Исто така, и по враќањето на предметите на повторно одлучување од Управниот суд, управните органи, во голем број случаи, не спроведуваат нов увид, туку формално наведуваат дека истиот е извршен, користејќи податоци од претходната постапка, без фактичко утврдување на состојбата. Ваквото постапување претставува сериозна повреда на правата на странките, особено имајќи предвид дека станува збор за лица со итна и континуирана потреба од помош и нега.

Во значителен дел од мониторираните предмети беше утврдено дека управните органи ја водат постапката врз основа на погрешна или несоодветна дијагноза, која не кореспондира со доставената медицинска документација. Наместо реалната здравствена состојба, се зема предвид дијагнозата која овозможува одбивање на барањето, што претставува незаконско и некоректно постапување. Ова укажува или на сериозна нестручност, или на намерно занемарување на доказите од страна на службениците, особено во првостепените органи.

4. ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ

- Да се зајакне примената на мериторното одлучување од Управниот суд, особено во предметите кои со години се враќаат на повторно одлучување и каде фактичката состојба е целосно утврдена.
- Управниот суд доследно да ги користи своите законски овластувања за санкционирање на управните органи кои не доставуваат целосни списи, не постапуваат по судските пресуди или донесуваат нови акти, со цел да го стават оспорениот акт надвор од правен промет.
- Да се унапреди активната помош на странките од управните органи, преку јасни насоки за потребната документација, правата што можат да ги остварат и можните правни последици од нивните дејствија или пропусти.
- Да се воведе обврска за изготвување детални, образложени и индивидуализирани управни решенија, со јасна анализа на доказите и на фактичката состојба, особено во предметите што се однесуваат на социјалните права.
- Да се зајакне стручната обука и континуираната едукација на службениците, особено во првостепените органи, со фокус на управната постапка, човековите права и кај работата со ранливите категории граѓани.
- Да се воспостават јасни протоколи за увиди и медицински прегледи, со задолжителен теренски увид (во домот на странката) кога станува збор за неподвижни или слабо подвижни лица.
- Да се подобри информираноста на граѓаните за правата од социјалната заштита (инвалидска пензија, семејна пензија, скратено работно време, помош и нега од друго лице), преку јасни и достапни информации на веб-страниците на надлежните институции.
- Да се унапреди присуството и активното учество на Министерството за социјална политика, демографија и млади, со цел подобрување на контрадикторноста, на разјаснување на фактите и олеснување на работата на судот.
- Да се забрза и целосно да се имплементира дигитализацијата на управните и судските постапки (електронска достава, електронско судско досие, пребарлива база на судски одлуки), со што ќе се подобрат ефикасноста, транспарентноста и економичноста на постапките.