ПОЛУГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

РАБОТАТА НА УПРАВНИОТ СУД ПРИ ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ПРЕДМЕТИ КОИШТО СЕ ОДНЕСУВААТ НА СОЦИЈАЛНИ ПРАВА

јануари – јуни 2025 година



Институт за човекови права

СОДРЖИНА

ВОВЕД 3

НАЧЕЛО НА ЕФИКСНОСТ 4

НАЧЕЛО НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ 5

УЧЕСТВО НА СТРАНКИ ВО ПОСТАПКАТА 6

ПОСТАПКИТЕ ПРЕД ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА 7

НАЧЕЛО НА ЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА ЗАКОНСКИТЕ ОДЛУКИ 8

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА ЗА ГРАЃАНИТЕ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД 10

ВОВЕД

Во рамките на програмата „Пристап до правда за сите – Годишна програма 2025“, финансиски поддржана од делегацијата на Европската Унија во РСМ, Институтот за човекови права редовно ги следи јавните расправи пред Управниот суд, чиј основ се социјалните права. Целта на оваа активност е да се анализира пристапот до административна правда за сите граѓани, со посебен осврт на маргинализирани и ранливи групи на граѓани (примателите на социјална помош, лица со попреченост, Роми, самохрани родители, повозрасни граѓани и слично).

Во текот на овој извештаен период (јануари – јуни 2025 година), пред Управниот суд беа следени 65 јавни расправи чиј основ се социјалните права. Како најзастапени тужени органи во овие расправи се Министерството за социјална политика, демографија и млади и Државна комисија за одлучување во управна постапка, постапка во работен однос и инспекциски надзор во втор степен. Во табела 1 е прикажан детален приказ за тоа кои основи било водена јавна расправа во овој извештаен период, и колку често се расправало за истиот основ.

Табела 1.

Основ	Број на јавни расправи
Социјална помош на стари лица	1
Надоместок за набавени лекови	2
Право на гарантирана минимална помош	3
Право на додаток за дете	3
Социјална помош	4
Право на семејна пензија	4
Надоместок за скратено работно време	4
Право на старосна пензија	7
Право на надоместок поради телесно оштетување	7
Помош и нега од друго лице	7
Видување на деца	7
Право на инвалидска пензија	8
Надоместок за лекување во странство	8

НАЧЕЛО НА ЕФИКАСНОСТ

Начелото на ефикасност претставува еден од клучните принципи во управната постапка и управните спорови, чија цел е да обезбеди навремена, правична и економична заштита на правата на странките. Согласно Законот за општа управна постапка и Законот за управни спорови, органите и судовите се должни да постапуваат без одлагање, да донесуваат одлуки во разумен рок и да не предизвикуваат непотребни трошоци или одолговлекување на постапките. Законот за управни спорови (Службен весник на РМ бр. 62/06 од 17.5.2019 година), конкретно во член 33, предвидува дека судот мора да донесе одлука најдоцна во рок од девет месеци од денот на прием на списите или од денот кога се создадени услови за одлучување по тужбата.

Сепак, мониторингот на јавните расправи покажа дека ефикасноста во пракса се соочува со сериозни предизвици. Голем број предмети што беа решавани во 2025 година потекнуваат уште од 2023 година. **Од вкупно 65 следени јавни расправи, 30 се однесуваат на предмети поднесени во текот на 2023 година.** Ова укажува на наталожување на нерешени предмети, што се должи, од една страна, на големиот број враќани предмети од страна на вишиот управен суд на повторно одлучување, а од друга страна, на оставените нерешени предмети од страна на претходниот судски совет кој постапувал по предмети поврзани со социјалните права. Имено, претходниот состав не успеал да ги заврши сите предмети што биле веќе доспеани за решавање, при што приоритет им бил даден на поновите предмети, додека постарите и покомплексни случаи останувале нерешени сè до моментот кога ќе се приближи нивната застареност, по што конечно биле земани во работа.

Табела 2.

Одржани расправи чиј основ се социјалните права (јан-јун 2025)	
Година на поднесување на тужба	**Број на предмети**
2023	30
2024	31
2025	4

Дополнителна комплексност во одлучувањето создава и прашањето за изедначеноста на судската пракса, особено затоа што **девет судии постапуваат по предмети од социјалната област, но истовремено се задолжени и за решавање предмети од други управни области.** Отсуството на специјализација и пренасочувањето на судиите кон различни области создава ризик од недоследности во примената на правото. Во одредени случаи, тоа може да доведе до конфузија и различно толкување на одредбите, што ја поткопува правната сигурност на странките и влијае врз квалитетот на одлуките.

Работата на судот дополнително се отежнува поради сериозен недостиг на кадар. **Од март 2025 година, Управниот суд функционира со значително намален број на дактилографи, стручни соработници и административни службеници.** Оваа состојба го забавува темпото на решавање предмети, а судиите се доведуваат во неповолна положба бидејќи остануваат без неопходна логистичка и техничка поддршка во секојдневното работење. Поради ова, постапките што и онака се долги, дополнително се пролонгираат, што претставува сериозно нарушување на начелото на ефикасност. Како последица на овие структурни проблеми, граѓаните не можат навремено да си ги остварат своите права, со што се ограничува нивниот пристап до правда и се намалува довербата во институциите.

Во овој период беше забележано континуиран број на одложени јавни расправи, но за разлика од претходно, најголемиот дел од одложувањата се должат на барање на самите странки. **Голем број тужители изразуваат желба лично да присуствуваат на јавните расправи и да ги изложат своите аргументи, што доведе до одложување на 23 од вкупно 65 следени рочишта.** Иако ова укажува на зголемена правна свест кај странките и нивна активна улога во постапката, сепак го оптоварува распоредот на судот и ја намалува можноста за навремено решавање на предметите.

НАЧЕЛО НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Начелото на транспарентност и отчетност е суштински дел од принципите на добро управување и уредно водење на управната постапка и управните спорови. Согласно Законот за општа управна постапка и Законот за управни спорови, органите и судовите се должни да обезбедат отвореност во своето постапување, информираност на граѓаните и јавен увид во своето работење, со цел да се зајакне довербата на јавноста и да се обезбеди отчетност за донесените одлуки.

Во таа насока, позитивно е што **Управниот суд редовно ги објавува закажаните јавни расправи на својата веб-страница.** Објавите вклучуваат информации за бројот на предметот, името на судијата кој постапува по конкретниот предмет и точното време на одржување на расправата. Веб-страницата на судот е во функција и лесно достапна за јавноста, што овозможува навремено информирање на странките, застапниците и заинтересираната јавност за текот на постапките (календар на судења - Управен суд). Ова претставува позитивна практика во насока на унапредување на транспарентноста и јавноста на судските постапки.

Сепак, од друга страна, постојат одредени области каде транспарентноста може значително да се подобри. Имено, иако дел од судските одлуки се достапни за јавноста, пребарувањето на пресудите на веб-страницата на Управниот суд е комплицирано и нефункционално. Дополнително, достапните пресуди не се секогаш објавени во формат кој овозможува нивно преземање и понатамошна обработка, како PDF или Word формат. Ова го отежнува користењето на пресудите за анализа, едукација или подготвување правни поднесоци, што е важно за унапредување на правната култура и транспарентноста.

Понатаму, беше забележано и дека **веб-страницата на судот не се ажурира редовно.** На неа сè уште се наоѓаат имиња на судии кои се веќе пензионирани, што создава забуна кај граѓаните и ја нарушува точноста на информациите. Дополнително, податоците за распределбата на предметите и областите во кои постапуваат поединечните судии не се усогласени со тековната состојба, бидејќи со новите прераспределби, дел од судиите веќе не постапуваат по истите области кои се наведени на страницата. Овие недостатоци влијаат врз отчетноста и транспарентноста, а истовремено упатуваат на потребата од подобрување на административната поддршка и дигиталната функционалност на судот.

УЧЕСТВО НА СТРАНКИТЕ ВО ПОСТАПКАТА

Учеството на странките во управната постапка и управните спорови претставува суштински елемент за обезбедување фер и правична постапка. Основното начело кое го уредува ова прашање, и во Законот за општа управна постапка и во Законот за управни спорови, е дека странките имаат право да бидат активно вклучени во постапката, да дадат свои изјави, да предлагаат докази и да бидат информирани за текот и содржината на предметот. Овозможувањето ефективно учество на странките е клучно за квалитетот и легитимитетот на донесените одлуки.

Во рамки на спроведениот мониторинг на јавни расправи беше забележано зголемено присуство на тужените органи на рочиштата, во споредба со претходните години. **Од вкупно 65 следени јавни расправи, во 33 случај присуствувал претставник на туженият орган, што претставува значителен напредок во поглед на активното учество на државните институции во судската постапка.** Присуството на туженият орган има потенцијал да придонесе кон побрзо и појасно расчистување на фактичките и правните прашања во предметите, како и да овозможи подобра комуникација меѓу странките и судот.

Табела 3.

Тужен орган	Број на поднесени тужби против туженият орган
Државна комисија за одлучување во управна постапка, постапка во работен однос и инспекциски надзор во втор степен	26
Министерство за здравство	13
Министерство за социјална политика, демографија и млади	26

Сепак, и покрај ова подобрување во физичкото присуство, и понатаму **недостасуваат содржински одговори на тужбите од страна на тужените органи.** Во голем број случаи, одговорот на тужбата останува формален, краток и без суштински осврт на конкретната фактичка состојба во предметот. Ваквиот пристап го ограничува судот во целосното разгледување на спорот и го намалува квалитетот на судското одлучување. Овие одговори често не содржат правна или фактичка анализа, ниту пак даваат контекст на одлуката која е предмет на тужбата, што дополнително го усложнува процесот и ја продлабочува нееднаквоста меѓу странките во постапката.

Од друга страна, граѓаните и понатаму се соочуваат со бариери при своето учество во овие постапки. Иако тие формално имаат можност самостојно да поднесат тужба и да се застапуваат пред Управниот суд, во пракса тоа ретко се случува. **Најголем дел од граѓаните мораат да ангажираат адвокат за да ги води овие постапки,** што претставува дополнителен трошок и пречка за пристап до правда, особено за лица во социјален ризик. Причините за тоа се повеќеслојни – недоволно достапни и разбирливи информации за тоа како се води постапката, кои документи се потребни, како и нејаснотија околу самите права што граѓаните ги имаат во однос на одредени социјални прашања. Дополнителен предизвик претставува и фактот што единствениот административен суд се наоѓа во Скопје, па така граѓаните кои живеат надвор од главниот град мора да патуваат за да присуствуваат на рочишта. Тоа значи дополнителни трошоци, а за дел од нив и реална неможност да го остварат тоа патување, со што нивниот пристап до правда се ограничува уште повеќе.

Дополнително, се забележува и **отсуство на ефективна поддршка од страна на вработените во државните органи.** Иако во согласност со начелата на добра управа тие се должни да обезбедат соодветни упатства и совети за граѓаните, во пракса тоа често изостанува. Граѓаните остануваат без насоки и без конкретна помош, што води до несоодветно подготвени тужби, недостиг на документација и отежнато учество во постапката.

ПОСТАПКИ ПРЕД ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА

Постапките пред органите на управата, согласно Законот за управни спорови и Законот за општа управна постапка, треба да се водат на начин кој ќе обезбеди целосна, правична и ефикасна заштита на правата на граѓаните. Сепак, во пракса се среќаваат повеќе пречки кои значително го отежнуваат остварувањето на овие права.

Еден од најзначајните проблеми е нецелосната достапност на списите за одреден предмет во Управниот суд. **Во повеќе случаи беше утврдено дека судот не располага со целокупниот број на списи, што е резултат на пропусти од страна на првостепениот орган – или списите не се доставени воопшто, или се доставени без воспоставен редослед на списите, без соодветна класификација според името на подносителот.** Дополнителен проблем е отсуството на дигитализација и современи софтверски решенија во административните органи, поради што дос-

тавата на списите до судот сè уште се врши преку пошта, на несигурен и застарен начин. Во такви услови, често доаѓа до губење или погрешна распределба на предметите, што директно влијае на квалитетот на судската одлука и времетраењето на постапката.

Во оваа насока, сè уште постои **слаба искористеност на начелото на службеност или „сервисна ориентација“**, според кое органот што ја води постапката треба да ги прибави потребните податоци и документи по службена должност. Наместо тоа, од граѓаните често се бараат голем број на документи кои веќе постојат во други институции, и кои управниот орган има законска можност да ги обезбеди сам. Покрај тоа, се бараат и дополнителни, па дури и нови документи кои не се релевантни за предметот и кои го оптоваруваат граѓанинот без реална правна основа. Ваквото постапување не само што го отежнува пристапот до правата, туку создава и непотребна бирократија и чувство на правна несигурност кај подносителите.

Најзначаен фактор во водењето на секоја управна постапка останува човечкиот фактор, односно службеникот кој постапува по конкретното барање. Во голем број случаи, исходот на постапката зависи од тоа дали граѓанинот имал „среќа“ неговото барање да биде распоредено кај службеник кој е стручно обучен, посветен на работата и ги познава прописите од областа на социјалните права. **Недостатокот на обука, неактивноста на дел од вработените, како и недоволната стручност водат до формалистичко постапување, изготвување на нецелосни и правно неосновани решенија и до непочитување на основните процесни гаранции.** Во случаи кога службеникот не доаѓа редовно на работа или не ги извршува своите должности навремено, постапките се одложуваат без оправдана причина, а граѓаните остануваат без заштита на своите права.

Дополнително, при анализа на пресудите на Управниот суд, може да се забележи дека голем дел од нив содржат јавни напатствија упатени кон управните органи – односно конкретни упатства што треба да се измени, дополни или повторно испита во повторената постапка. Овие напатствија претставуваат значаен инструмент за подобрување на квалитетот на управното постапување. Сепак, и натаму постојат пресуди кои се недоволно јасни и не содржат прецизни инструкции, што ги прави конфузни во поглед на нивната изводливост. Во такви случаи, постои ризик дека управните органи нема да постапат соодветно, со што повторно се отвора можност за нова правна несигурност и продолжување на постапките.

НАЧЕЛО НА ЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА ЗАКОНСКИТЕ ОДЛУКИ

Начелото на задолжителност на законските одлуки, утврдено и во Законот за управни спорови и во Законот за општа управна постапка, претставува основен столб на правната сигурност и владеењето на правото. Согласно ова начело, органите на управата се должни да ги почитуваат одлуките на судовите и да пос-

тапуваат по насоките и обврзувачките упатства содржани во судските пресуди. Неговата цел е да се обезбеди доследност во примената на правото, еднаквост на граѓаните пред законот и конечност на правната разрешница.

Сепак, во пракса ова начело континуирано се прекршува, особено од страна на првостепените органи. **И покрај тоа што судовите во своите пресуди даваат конкретни инструкции и насоки за повторното постапување по предметот, голем дел од првостепените решенија остануваат речиси идентични на поништениот акт.** Во нив не се врши нова проверка на фактичката состојба, не се прибавуваат нови докази и не се прави анализа во согласност со укажувањата на судот. Таквото игнорирање на судските упатства ја доведува во прашање ефективноста на судската заштита и го поткопува авторитетот на судот. Наместо да придонесуваат за разрешување на правната ситуација, органите со вакво постапување создаваат дополнителна правна несигурност и го продолжуваат постапувањето со исти предмети без суштинска промена.

Дополнителен фактор кој ја отежнува ситуацијата е состојбата во самите првостепени органи. Се среќава сериозна потреба од зголемување на бројот на вработени, но уште поважно – потреба од вработување на стручен кадар кој има познавање од правната област. **Во голем број првостепени органи недостигаат вработени во правната служба, па често решенијата ги изготвуваат лица кои не се правници и кои немаат соодветно познавање на правните прописи и постапката.** Ваквиот пристап резултира со неосновани и нецелосни решенија кои се предмет на постојани укинувања од страна на судот, што дополнително го оптоварува целиот систем и ги одолговлекува постапките на штета на граѓаните.

Проблем кој дополнително се јавува е начинот на администрирање на предметите во Управниот суд. Принципот на повторна заверка на предметите, при кој ист предмет со иста фактичка состојба се заведува под нов број секој пат кога повторно се поднесува тужба, создава привид дека се работи за различни случаи. Во реалноста, станува збор за исти странки, исти факти и ист правен основ, а предметот се „враќа“ во судот неколкупати, често во период од пет и повеќе години. Оваа состојба беше забележана кај 18 од вкупно 65 следени јавни расправи. Иако судот формално секој пат постапува по ново заведениот предмет, во суштина се работи за истиот управен спор што не добива правосилна завршница поради непостапување на управниот орган согласно пресудата.

ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА ЗА ГРАЃАНИТЕ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД

- Зголемување на административните и техничките капацитети на судот, вклучително и вработување на доволен број дактилографи, стручни соработници и административен кадар, со цел да се намали притисокот врз судиите и да се подобри динамиката на решавање предмети;

- Дигитализирање на комуникацијата помеѓу управните органи и Управниот суд, со цел да се овозможи безбедна, брза и целосна достава на списите по предметите;

- Органите да постапуваат по суштината на судските пресуди, а не само формално, со што ќе се избегне враќање на предметите во Управниот суд по неколкупати, што претставува непотребно оптоварување на судот и на странките;

- Вработување на квалификувани правници во правните служби на првостепените органи и обезбедување обуки за постапување по судски упатства;

- Развој на внатрешни механизми за следење на спроведувањето на судските упатства од страна на органите;

- Зголемување на достапноста на информации и водичи за граѓаните за тоа како се води постапката пред Управниот суд, каква документација е потребна и кои се нивните права и обврски;

- Редовна и целосна проверка на веб-страницата на Управниот суд, со цел таа да биде ажурирана, точна и функционална;

- Да се воведе соодветен систем за електронско пребарување и преземање на пресудите на судот во пристапни формати (PDF/Word), со што ќе се зајакне транспарентноста и пристапноста на судската пракса.