ПОЛУГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

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

јануари – јуни 2024 година



Финансирано од Европска Унија

ЕУ со ТЕБЕ

Институт за човекови права

Полугодишен извештај за работата на Управниот суд при одлучување во предмети коишто се однесуваат на социјални права

(период: јануари – јуни 2024 година)

Програма:

„Пристап до правда за сите – Годишна работна програма 2024“ финансиски поддржана од Европската Унија

Спроведувач:

Институт за човекови права

Скопје, 2024 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. СОГЛЕДУВАЊЕ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ РАСПРАВИ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ 5

1.1. Начело на ефикасност 5

1.2. Начело на транспарентност и отчетност 7

1.3. Учество на странките во постапката 8

1.4. Задолжителност на судските одлуки 9

2. НАОДИ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО КАЈ ПОСТАПКИТЕ ВОДЕНИ ПРЕД ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА 10

3. ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА ЗА ГРАЃАНИТЕ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ 11

ВОВЕД

Институтот за човекови права, преку присуство на јавните расправи, редовно ја следи работата на Управниот суд. Цел на оваа активност е, преку објективното набљудување на работата на Управниот суд во постапувањето по предметите коишто се однесуваат на социјалните права (заведени во уписникот на судот под У-4), да се анализира пристапот до административната правда за сите граѓани, со посебен осврт на маргинализираните и ранливите групи граѓани (примателите на социјална помош, самохрани родители, лица со попреченост, Роми, повозрасни граѓани и слично). Оваа активност се спроведува во рамки на програмата „Пристап до правда за сите“- Годишна работна програма 2024“[1], финансиски поддржана од Делегацијата на Европската Унија, во рамки на ИПА III програмата за граѓанско општество и медиуми, за 2022 година.

Овој полугодишен извештај е изготвен со прибирање на следниве информации:

1. Директно следење на јавните расправи пред Управниот суд во предмети кои се однесуваат на социјални права;
2. Преглед на одлуките објавени на официјалната веб страница на Управниот суд и
3. Преглед на законската регулатива која се однесува на административната правда и на остварувањето на социјалните права.

Во текот на извештајниот период (јануари – јуни 2024 година), беа набљудувани вкупно 63 јавни расправи, чиј основ се социјалните права. Како најзастапени основи за кои беше расправано беа остварувањето на правата што произлегуваат од старосната пензија, инвалидската пензија, родителскиот додаток за дете, надоместот за лекување во странство, гарантираната минимална помош и други.

Сумарен приказ на најзастапените основи е прикажан во Графикон 1.

Графикон 1: Број на јавни расправи по основ.



1 Програма „Пристап до правда“ на ИЧП - *https://www.ihr.org.mk/mk/tekovni-proekti/pristap-do-pravda-za-site*

1.
СОГЛЕДУВАЊЕ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ РАСПРАВИ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ

До април 2024 година, исклучиво еден судечки совет, во состав од тројца судии, постапуваше и одлучуваше во предметите што се однесуваат на социјални права. Со новиот распоред и реорганизација, поради зголемениот број предмети, а со тоа и недоволен број судии, претседателот на Управниот суд определи три совети кои веќе постапуваат по други предмети во различни области, а кои се во надлежност на Управниот суд, да одлучуваат и во предметите кои ги засегаат социјалните права на граѓаните. Со ваквиот распоред повеќе нема да постои совет во состав од тројца судии, кој само ќе одлучува во предметите чиј основ се социјалните права на граѓаните.

Ваквата одлука на претседателот на Управниот суд легитимно отвора повеќе прашања кои ги засегаат граѓаните, а во насока на стручно, ефективно и навремено постапување во предмети кои тангираат специфични права на маргинализирани и ранливи групи граѓани, дотолку повеќе што судиите, во новите три совети, не одлучувале во предмети кои се однесуваат на социјалните права, а таа материја е специфична, како од законски, така и од процесен аспект.

1.1. НАЧЕЛО НА ЕФИКАСНОСТ

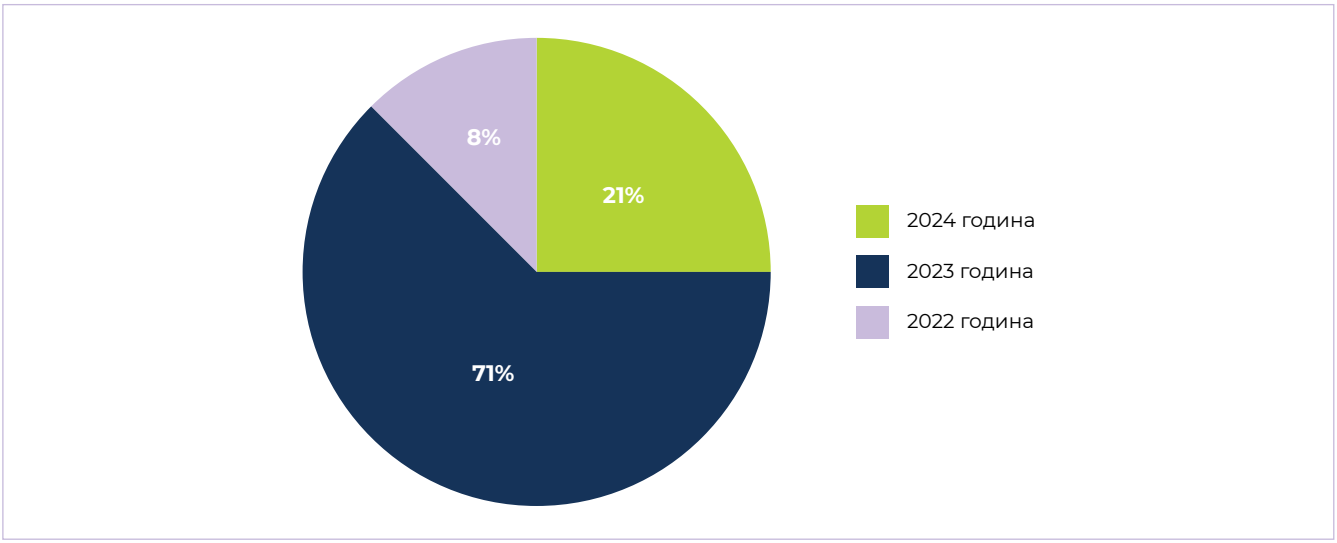
Начелото на ефикасност[2], согласно со Законот за општа управна постапка (ЗОУП), налага постапката да се спроведе на наједноставен начин, без одлагање и со колку што е можно помалку трошоци за странките. Во овој извештаен период може да се забележи зголемено одложување на закажаните јавни расправи, и тоа по барање на една од странките (полномошникот на тужителот или на заинтересираното лице). Во најголем број од расправите полномошниците на една од странките ги одложуваат рочиштата поради присуство на други закажани рочишта, при што беа забележани 20 одложувања, односно 32% од вкупно 63-те набљудувани јавни расправи. Овој податок е загрижувачки, особено земајќи предвид дека се работи за тужители на кои единствен паричен приход им се овие социјални права кои за време на постапката им се прекинати или воопшто не ги остварile. Покрај овој основ за одложување на јавните расправи, како втор најзастапен основ се забележува и ненавременото или нереализираното доставување на поканата за закажаната расправа од „Македонска пошта“ до странките. Споредувајќи со претходната година, овој основ и понатаму ги зголемува трошоците на странките, а со тоа и се одолговлекува самата постапка.

Дополнително, како резултат на горенаведените причини за одложување на постапката, во овој извештаен период можеше да се забележи дека сè уште се расправани предмети по тужби кои биле поднесени во 2022 година. Од вкупно 63 јавни расправи, чиј основ се социјални права, 5 или 8% се однесуваат на предмети од 2022 година. Најголем број од тужбите кои биле расправани во овој период, биле поднесени во 2023 година. **Ова постапување на судот не е во согласно со Законот за управни спорови. Имено**

2 Член 7 од Законот за општа управна постапка, Службен весник на РСМ бр.124/2015 и 65/2018

судот има обврска да ја спроведе постапката брзо и да донесе одлука во разумен рок, најдоцна во рок од 9 месеци од денот на доставување на списите, или од создавањето услови за одлучување по тужбата[3]. Сумарен приказ на застапеноста на предметите по тужбите кои беа набљудувани, е претставен во Графикон бр. 2

Графикон 2: Година на поднесување тужби кои беа расправани во овој извештаен период



Последователно, **преку набљудувањето на јавните расправи можеше да се забележи дека и понатаму е присутен проблемот со доцнењето кај закажаните јавни расправи, односно непочитувањето на закажаниот термин за судење поради доцнење со претходно закажаните расправи**. Основни фактори кои влијаат на задоцнувањето е несоодветното раководење со предвиденото време за јавните расправи, како и недостатокот од човечки ресурси, односно слабата екипираност на судскиот персонал, кои се значајни за ефикасно извршување на работните задачи. Сето ова придонесува за пролонгирање на закажаните термини за јавните расправи во текот на денот и преклопување на рочиштата. Овој проблем треба да се реши во најскоро време, од причини што се работи за граѓани (тужители) кои поради специфичноста на здравствената состојба, пример: попреченост, возраст и слично, не се во можност да чекаат подолго време од предвиденото за нивниот предмет, како и да им се овозможи ефикасен пристап до правда и пристап до суд.

Во месеците април и мај, поради пензионирање на една од судијките на дотогашниот судечки совет, како и поради нов распоред (преориентација) на советите кои одлучуваа по предметите кои се однесуваат на социјалните права во Управниот суд, можеше да се забележи дека е сериозно намален бројот на судења. **Во периодот од 26 април до 28 мај, во однос на предметите чиј основ се социјални права, не беше закажан за судење ниту еден предмет. Овој податок загрижува, од причини што ова се граѓани чии предмети треба да се решат во најбрз можен рок и секое нивно одложување создава дополнителни отежнувачки околности за нив.**

Оваа реорганизација на судот би требало да се заврши многу поефикасно и побрзо, со цел да се продолжи со судењата без никакви непотребни одолговлекувања. Дополнително, оваа постапка се одолговлекува поради поднесени жалби од судиите до Судскиот совет за реорганизацијата на предметите по судечки совети, како последица на неконсултација на претседателот на судот со судиите во однос на тоа по кој основ тие ќе судат

3 Член 11 од Законот за управни спорови, Службен весник на РСМ бр.96/2019

по завршената промена. Имено, во конкретниов случај не е испочитувана одредбата од член 39 од Законот за судовите, со која е предвидено дека распоредот на судиите се врши според Годишен распоред за работа, кој го утврдува претседателот на судот, по претходно прибавено мислење од седница на судиите, односно од Општа седница на Врховниот суд на Република Македонија, водејќи сметка за определбата на судијата за специјализација по кривична, граѓанска, стопанска, управна и друг вид правна област. Дополнително, согласно со истиот член, судијата не може да биде преместен од еден во друг судски оддел, против негова волја.[4]

Во текот на судењата, водени од новиот судечки совет, беше констатирано дека има потреба од промена на начинот на водење на предметите по основ „видување деца", односно наместо истите да се водат како во сите останати предмети, овие да се водат како времени мерки, се со цел истите да бидат решени во најбрз можен рок, бидејќи се работи за специфична материја и е во насока на заштита на правата и слободите на децата.

1.2. НАЧЕЛО НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ

Кога се говори за начелото на транспарентност и отчетност, и понатаму може да се констатира дека има редовно објавување на закажаните јавни расправи на веб страницата на Управниот суд, во делот „Календар на судења"[5], со детални информации за времето и местото на одржување на јавната расправа, како и кои предмети ќе бидат судени и кај кој судија ќе се суди истиот. Овие информации се лесно достапни за сите граѓани кои се заинтересирани за времето и местото на одржување на нивната јавната расправа.

Што се однесува до начелниот став на Врховниот суд на РСМ, од 21.12.2022 година[6], со кој се утврдува дека „судовите, донесените одлуки (пресуди и решенија) кои не се правосилни и кои се однесуваат на предмети од јавен интерес, да ги објавуваат на веб страницата на судот", начелниот став и понатаму не се применува од Управниот суд, односно само одлуките кои се правосилни се објавуваат на веб страницата , во делот „Одлуки".[7] Постапката за пронаоѓање на предметот е исто така лесно достапна и разбирлива, па оттука овој начин е олеснителна околност за странките при пронаоѓање на одлуката по нивниот предмет.

Во делот „за Судот"[8], на веб страницата на Управниот суд, може да се забележи дека, иако веќе се променети основите по кои судат сите судечки совети, на веб страницата истите се непроменети, односно сè уште се достапни информациите за судиите кои важат пред започнувањето на реорганизација на судските совети по основи. Ваквите околности треба да бидат променети во што поскоро време, се со цел да не дојде до забуна кај странките во однос на тоа под кој основ спаѓа нивното право, како и тоа кај кој судија треба да се обратат во случај на пропратни проблеми или прашања. Исто така, може да се забележат и податоци за веќе пензионираната судијка Лидија Ивановска, како и погрешен податок за вкупниот број судии вработени во Управниот суд.

---

4 Види член 39, ставови 1 и 6 од Законот за судови, Службен весник на РСМ бр. 58/2006, 62/2006; 35/2008; 61/2008; 118/2008; 16/2009; 150/2010; 39/2012; 83/2018; 198/2018; 96/2019

5 Календар на судења - ***http://www.vsrm.mk/wps/portal/usskopje/sud/kalendar/!ut/p/z1/***

6 Начелен став на Врховниот суд на РСМ од 21.12.2022 година, достапен на: ***http://www.vsrm.mk/wps/wcm/connect/vsrm/6963e6e5-bab8-458c-acc2-f25717610f60/%D0%9D%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD+%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2+-+%D0%BE%D0%B1%D1%98%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5+%D0%BD%D0%B0+%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8+%D0%BE%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B8.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_L8CC1J41L0B520APQFKICD0CU3-6963e6e5-bab8-458c-acc2-f25717610f60-lpacrVh***

7 Одлуки - ***http://www.vsrm.mk/wps/portal/usskopje/sud/odluki/***

8 За судиите - ***http://www.vsrm.mk/wps/portal/usskopje/sud/za-sudot/za-sudiite/***

1.3. УЧЕСТВО НА СТРАНКИТЕ ВО ПОСТАПКАТА

Од континуираното набљудување на јавните расправи може да се констатира дека **туженият орган го зголемил своето неприсуство на закажаните јавни расправи (од вкупно набљудувани 63 јавни расправи, туженият орган бил присутен на само 8 јавни расправи, или бил присутен само на 12% од закажаните).** Во дел од предметите изостанокот на претставниците не е оправдан или не е претходно најавен. На овој начин **изостанува целосната слика за предметот и тежината останува на судот да ги цени фактите и доказите приложени во предметот од странките и од изнесеното на тужителот, без произнесување на наводите и предлозите од туженият орган, со што се оневозможува почитување на начелото на контрадикторност и еднаквост на оружјата во постапката.** Од туженият орган редовно се испраќаат списите, кои, согласно ЗУС, е нивна обврска, но сепак од судиите беше упатена критика дека до судот не се испратени сите релевантни докази кои сериозно може да придонесат за поиздржана пресуда. Исто така, туженият орган редовно испраќа одговор на тужба, но во најголема мера тој е паушален, краток и е од чиста формална природа, без детално објаснување која е причината за донесување на оспореното решение и врз основа на кои факти и докази истото е донесено.

Како најзастапени тужени органи се наоѓаат Министерството за здравство, Министерството за труд и социјална политика и Државната комисија за одлучување во управна постапка и во постапка од работен однос во втор степен. Во Графикон 3 е подетално претставен кој тужен орган и во колку јавни расправи бил странка во постапката.

Графикон 3. Тужени органи пред Управен суд во предмети чиј основ се социјалните права.

Тужен орган	Број на тужби
Државна комисија за одлучување во управна постпака и во постапка од работен однос во втор степен	13
Министерство за труд и социјална политика	40
Министерство за здравство	10

Од набљудуваните 63 јавни расправи, кај 30 од нив, или во 47% тужителот бил застапуван од својот полномошник – адвокат. **Но, има 53% од јавните расправи кај кои тужителот, од различни причини, не бил во можност да ангажира свој застапник на јавната расправа, или адвокат кој ќе ја состави тужбата, ќе го застапува на јавната расправа или ќе го поучи за правата кои ги има во постапката**. Бидејќи тужителите, во управните спорови, најчесто се приматели на социјална помош или невработени лица, една од причините поради која не се застапувани од полномошник – адвокат може да е финансиската неможност да ги платат трошоците за застапување. Другата причина може да се лоцира во незапознаеноста на граѓаните со Законот за бесплатна правна помош и во фактот дека Министерството за правда може да им одобри назначување адвокат кој ќе ги застапува во управна постапка или во спор, доколку ги исполнат условите предвидени во Законот.

Во текот на извештајниов период, особено за предметите кои беа расправани по реорганизацијата во судот, беше забележано дека **судиите редовно ги советуваат тужителите за постапката по донесувањето на одлуката, како и кои чекори следуваат откако тужителот ќе ја добие одлуката, особено на оние тужители кои за време на јавната расправа**

не беа застапувани од полномошник. Ваквиот приод на судиите е за голема пофалба, особено имајќи предвид дека овие тужители се во неможност да ангажираат полномошник – адвокат, како и дека самите тие не се запознаени со целосната постапка за остварување на правото за кое поднеле барање. Исто така, на ваков начин постапката на тужителите ќе трае многу пократко и ќе биде поефикасна а сè би резултирало со позитивен крај.

1.4. ЗАДОЛЖИТЕЛНОСТ НА СУДСКИТЕ ОДЛУКИ

Во текот на извештајниов период **забележани се голем број предмети кои се пристигнати во Управниот суд по нивното претходно уважување**, односно по дадените насоки од судот за промена на оспорените документи (од вкупно набљудувани 63 јавни расправи, 20 јавни расправи, или 31% се вратени по нивното претходно уважување). **Проблем во овие вратени предмети е фактот дека дел од нив ја имаат истата содржина како претходниот управен акт кој бил поништен од Управниот суд, и со дадени инструкции за негова промена, но јавните органи постапиле исто како претходно, дури и донеле управен акт со исто решение.** Според ова може да се заклучи дека јавните органи не ја почитуваат одредбата од Законот за управни спорови[9], во која се укажува на задолжителност за правосилната пресуда на судот за странките во постапката, меѓу кои се и јавните органи. Ова создава проблем за граѓаните кои преку ваквата практика се доведуваат до поголеми трошоци и до пролонгирање на остварувањето на нивното право, а кое може да биде клучно за подобрување на состојбата во која се наоѓаат. Следствено, треба јавните органи, особено од овие области, да ги вршат своите задачи професионално и ефикасно, како и да ги почитуваат инструкциите на судиите предвидени во одлуките на судот, сè со цел на оваа група граѓани да им се обезбедат правата кои според закон им следуваат.

9 Член 13 од Законот за управни спорови, Службен весник на РСМ бр. 96/2019 од 17.05.2019.

2.
НАОДИ ОД НАБЉУДУВАЊЕТО КАЈ ПОСТАПКИТЕ ВОДЕНИ ПРЕД ОРГАНИТЕ НА УПРАВАТА

При набљудувањето на јавните расправи можеше да се согледа дека граѓаните имаат најголем проблем кај првостепените јавни органи, кои, или не соработуваат со странките во однос на самата постапка, или изработуваат сосема несоодветни решенија кои понатаму се провлекуваат со години и остануваат непроменети и после донесувањето на уважувачки одлуки од судот.

Ваквиот проблем можеше најмногу да се забележи кај предметите чиј основ е помош и нега од друго лице. Голем број од тужителите, во текот на овој извештаен период, посочија дека наидуваат на голем проблем при соработката со службениците во државните органи, како и со неприфаќањето на нивната документација, која е круцијален дел од самата постапка, за остварување на ова право. Дел од тужителите, исто така, се пожалија и на тоа дека службениците од државните органи им барале да потпишат бланко изјави, наведувајќи дека со таа изјава тие со сигурност ќе го добијат посакуваното право. Ваквиот несоодветен однос на службениците доведува до тоа граѓаните на коишто им е најмногу потребна оваа помош да не можат да го остварат своето право и понатаму целата постапка да се врти низ лавиринтите на државните органи и судовите.

Најзастапен побаруван основ во овој извештаен период е родителскиот додаток. Странките, во однос на овие предмети, најчесто не се запознаени со самата постапка, односно со доставувањето на документацијата потребна за остварување на ова право. Најголемо непознавање тужителите имаат во однос на доставувањето на потврдата дека се работи за редовен ученик, која треба да биде доставена до државниот орган најдоцна до 30 септември, за годината во која се запишува детето (ученикот). Исто така треба да се укаже дека туженият орган не ги подучува странките, кои поради нивната ситуација не се во состојба да ангажираат свој полномошник, во однос на роковите за доставување на потребните документи, како и тоа кои документи треба да бидат поднесени. Дополнително, тужителите се пожалија дека службените лица донесувале решенија врз основа на документи кои воопшто не биле доставени од нивна страна, како и решенија кои воопшто не постоеле во правниот промет. Сите овие проблеми доведуваат до тоа тужителите на кои им е потребна итна интервенција да чекаат одлуки од судот кои можат да бидат донесени и по една година од започнувањето на постапката.

Во овој извештаен период, забележано е дека поголемиот дел од тужителите или од нивните полномошници ги плаќаат судските такси, **кои, согласно со член 11 од Законот за судски такси, за социјални права не се задолжителни за плаќање, односно социјалните случаи се ослободени од судски такси.** Тука се поставува прашањето: Зошто странките, при поднесување на тужбата, не се известени од управата на судот дека за тие предмети не треба да се достават, односно дека не треба да се плаќаат судски такси, но исто така се поставува прашањето зошто адвокатите не се информирани за ослободувањето од судски такси по овие основи, иако се должни да знаат за ова и на тој начин ги изложуваат странките на непотребни трошоци!?

3.
ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА ЗА ГРАЃАНИТЕ ПРЕД УПРАВНИОТ СУД НА РСМ

- Почитување и примена на дадените напатствија од Управниот суд при укинување на управен акт и при повторно постапување од јавните органи;
- Подобрување на пристапот на државните службеници кон странките, односно нивна професионалност и ефективност при соработка со странките, со цел формирање навремено, правно поткрепено и реално решение;
- Почитување на начелото на сервисна ориентација на јавните органи, со овозможување полесен и поефикасен пристап до правда за сите граѓани;
- Кадровско екипирање и зајакнување на судската администрација (дактилографи, стручни соработници, архива) во најбрз можен рок, со цел поефикасно водење на расправите;
- Доследна примена и почитување на одредбите на ЗОУП и ЗУС од адвокатите при застапувањето на јавните расправи, меѓу кои и овозможување увид во сите документи кои ги имаат државните органи.
- Почитување на принципот на ефективно водење на усната расправа (соодветно раководење со времето и текот на рочиштето);
- Известување на странките од судската администрација при поднесување тужба (архива и пријавница) за ослободување од плаќање на судските такси за социјалните случаи;
- Присуство на туженият орган на јавните расправи, со цел почитување на начелото на контрадикторност на јавната расправа;
- Практична примена на начелото на сервисна ориентација на јавните органи и запознавање на граѓаните со постапката и потребните документи за остварување на социјалните права;

