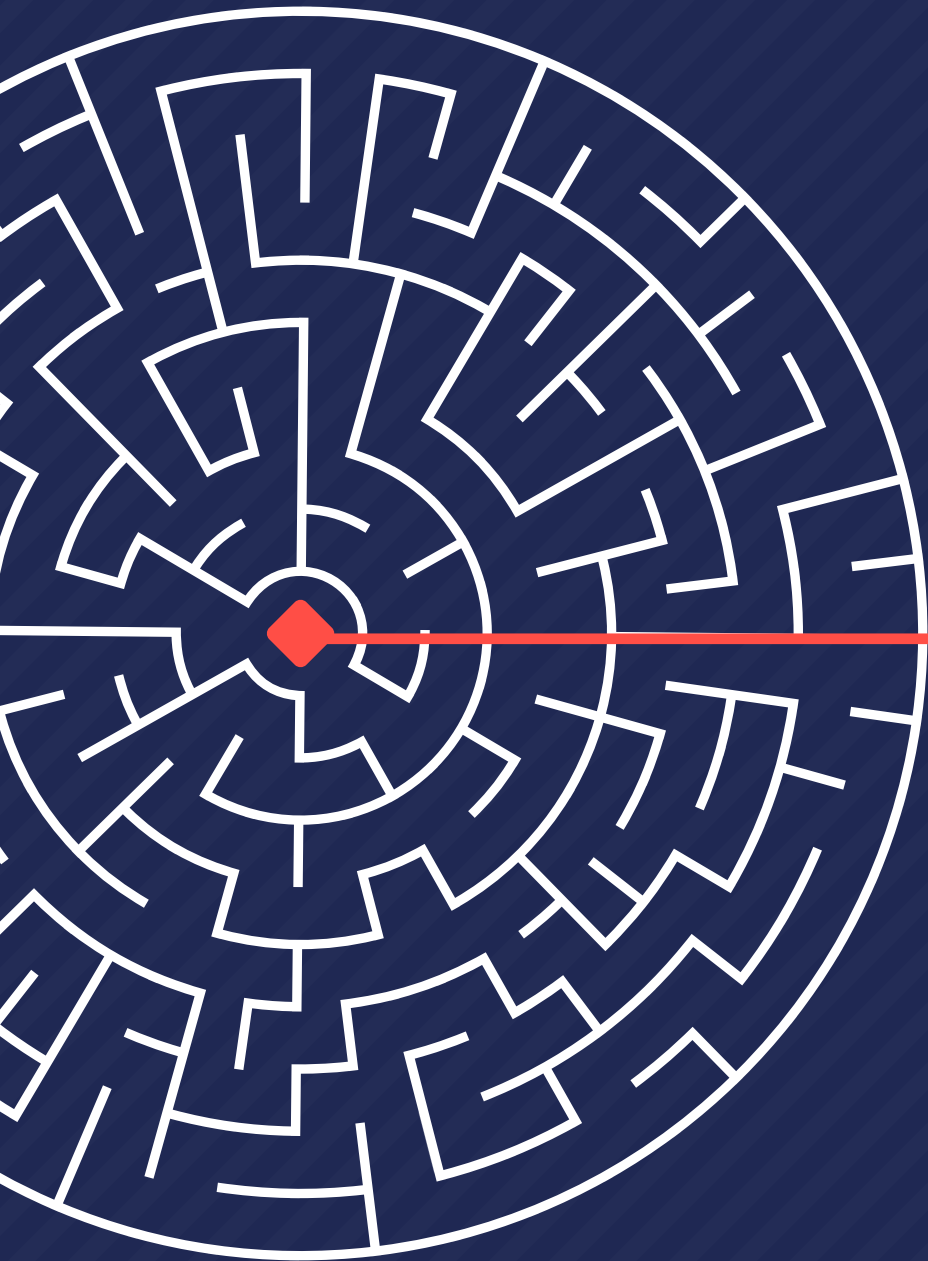


АНАЛИЗА

НА ПРИСТАПОТ ДО АДМИНИСТРАТИВНАТА
СОЦИЈАЛНА ПРАВДА ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Финансирано од
Европска Унија



Институт за човекови права

Анализа на пристапот до административна социјална правда во Република Северна Македонија

Издавач:

Институт за човекови права

За издавачот:

Маргарита Цаца Николовска

Уредник:

д-р Весна Стефановска

Автори:

проф. д-р Ивана Шумановска Спасовска
доц. д-р Константин Битраков

Лектура:

Татјана Стојановска

Графички дизајн:

Бисера Атанасовска

Скопје, 2026 година

CIP - Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.077.2/.3:364.614.8(497.7)(047.31)

364.2/.6:340.13(497.7)

364:342.565.4(497.7)(094.8)

342.7:061.2(497.711)(083.94)

ШУМАНОВСКА Спасовска, Ивана

Анализа на пристапот до административната социјална правда во Република Северна Македонија

[Електронски извор] / [автори Ивана Шумановска Спасовска, Константин Битраков].

- Скопје : Институт за човекови права, 2026

Начин на пристапување (URL): <https://ihr.org.mk/mk/publikacii>. - Текст во PDF формат, содржи 71 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 16.02.2026. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 47-49. - Анекс I

ISBN 978-608-5032-07-5

1. Битраков, Константин [автор]

а) Управен суд на РС Македонија -- Здравствено осигурување -- Социјална заштита -- Судски одлуки б) Институт за човекови права (Скопје) -- „Иницијатива за административна социјална правда“ -- Проекти в) Административна социјална правда -- Пристап -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 68135941

Публикацијата е изработена со финансиска поддршка од Европската Унија. Нејзината содржина на ниту еден начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

СОДРЖИНА

1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ	4
1.1. Позадина: што претставува административната социјална правда и која е целта на оваа анализа.....	4
1.2. Предмет на анализата, прашања, структура, опфат и временска рамка	5
2. ПРИНЦИПИ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ И ЗАШТИТА НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА	6
2.1. Општо за принципите за остварување и заштита на социјалните права.....	6
2.2. Принцип на законитост.....	6
2.3. Принцип на правна сигурност	8
2.4. Принцип на еднаквост	8
2.5. Принцип на непристрасност и објективност	9
2.6. Принцип на сразмерност или пропорционалност	9
2.7. Принцип на правна заштита	11
2.8. Принцип на ефикасност.....	13
2.9. Принцип на активна помош на странката.....	15
2.10. Принцип на слободна оценка на доказите	15
2.11. Принцип на утврдување на материјалната вистина	16
2.12. Принцип на социјална праведност.....	17
2.13. Принцип на солидарност.....	18
2.14. Принцип на индивидуална одговорност и принцип на супсидијарност	18
2.15. Други принципи.....	18
3. ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА	19
3.1. Правна рамка	19
3.1.1. Закон за општата управна постапка.....	19
3.1.2. Закон за социјалната заштита	20
3.1.3. Закон за пензиското и инвалидското осигурување.....	26
3.1.4. Закон за здравственото осигурување.....	29
3.1.5. Други релевантни материјални закони	32
3.1.6. Закон за управни спорови	32
3.2. Институционална рамка	33
4. ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ПРЕЗЕНТИРАЊЕ НА СИСТЕМСКИ И ПОВТОРУВАЧКИ ПРОБЛЕМИ ПРЕКУ АНАЛИЗА НА СУДСКАТА ПРАКТИКА	36
4.1. Важни одредби од Законот за управни спорови за управно-судската заштита во сферата на социјалните права	36
4.2. Статистички податоци за спорови пред управното судство	37
4.3. Повреда на принципот на утврдување на материјалната вистина	40
4.4. Погрешна примена на материјалното право	41
4.5. Непочитување на судски пресуди и напатствија на судот.....	41
4.6. Други повреди	42
5. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	43
5.1. Општи заклучоци за пристапот до административна социјална правда	43
5.2. Заклучоци по повод правната рамка	43
5.3. Заклучоци за примената на управното процесно право	43
5.4. Заклучоци по повод институционалната рамка	44
5.5. Заклучоци во однос на управно-судската заштита.....	44
5.6. Свкупен заклучок	44
5.7. Препораки	45
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	47
АНЕКС I СЕЛЕКТИРАНИ АНАЛИЗИРАНИ ПРЕСУДИ	50

1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

1.1. Позадина: што претставува административната социјална правда и која е целта на оваа анализа

Општата цел на проектот „Иницијатива за административна социјална правда“ кој го спроведува Институтот за човекови права, а во чии рамки е подготвена и оваа анализа, е да се подобри пристапот до административна социјална правда за маргинализираните и ранливите групи преку јакнење на институционалните капацитети и (капацитетите на) граѓанските организации. Во контекст на оваа општа цел, конкретната цел на анализата е да се утврдат тековните состојби поврзани со пристапот до административна социјална правда. Утврдувањето на тековните состојби поврзани со пристапот до административна социјална правда е неопходно за да се зацртаат мерки и активности, базирани на докази, како тој пристап да се подобри. За подобро разбирање на вака поставената конкретна цел на анализата нужно е, пред сè, да се образложи што се подразбира под пристап до административна социјална правда. Веднаш се забележува дека станува збор за термин кој е изведен од поопштиот, а тоа е терминот пристап до правда.¹

Под пристап до правда може да се подразбираат различни концепти. Во најтесна смисла, под пристап до правда се подразбира само можност на лицето да се појави на суд тогаш кога се расправаат негови права, обврски и интереси.² Во поширока смисла, пак, кога говориме за пристап до правда говориме за поширокиот општествен контекст на судскиот систем и (не)постоењето на системски бариери за реализација на правата на индивидуите (Alberta Civil Liberties Research Centre). Денес кога се зборува за пристап до правда, најчесто се зборува за поширокото сфаќање на овој термин. Како што истакнува Институтот за човекови права (Извештај за пристап до правда: 2022 година, 2022, стр. 3), најшироката дефиниција на пристап до правда ги опфаќа сите елементи потребни да им се овозможи на граѓаните да ги остварат своите права: правна рамка која им дава сеопфатни и еднакви права на граѓаните; широко распространета правна свест кај населението за своите права; пристап до лесно достапни и квалитетни правни совети и застапување; пристап до механизмите за решавање спорови кои се достапни, навремени, ефективни, ефикасни, непристрасни, без корупција и доверливи и кои применуваат правила и процеси во согласност со меѓународните стандарди за човекови права и постоење ефикасни и непристрасни механизми за извршување на судските одлуки.

Ако го прифатиме поширокото сфаќање на пристап до правда и од него се обидеме да го изведеме значењето на пристапот до административна социјална правда би дошле до следнава дефиниција:

Заклучок бр. 1

Пристапот до административна социјална правда подразбира постоење на соодветно материјално и процесно законодавство засновано на општо прифатените принципи на законитост, правичност, ефикасност, сервисна ориентација, солидарност и слично, негово доследно спроведување од страна на јавните органи при донесувањето на управните акти и преземањето на другите управни дејствија поврзани со социјалните права, како и ефективна управно-судска контрола на јавните органи, а сè со цел да се обезбеди непречено остварување на социјалните права, заштита од нивно арбитарно одземање или ограничување.

1 Додавајќи ги придавките „административна“ и „социјална“

2 Ова е најтесното значење на пристапот до правда. Ваквата концепција за „пристап до правда“ има свои корени во либералните држави од 18-тиот и 19-тиот век и се однесува на формалното право на индивидуата да тужи или да се брани. Со други зборови, оваа концепција го опфаќа правото „да се има ден пред/во судот“ (Alberta Civil Liberties Research Centre).

1.2. Предмет на анализата, прашања, структура, опфат и временска рамка

Земајќи предвид дека целта на анализа е да се утврдат тековните состојби поврзани со пристапот до административната социјална правда, нејзин предмет се:

- правната рамка за остварување на социјалните права во управната постапка,
- институционалната рамка за остварување на социјалните права (кои институции постапуваат во управна постапка),
- практиката на управното судство, како и
- системските проблеми кои евентуално постојат.

Со оглед на ваквиот предмет, прашања на кои се цели да се даде одговор во анализата се следниве:

- дали правната рамка за остварување на социјалните права е соодветна, дали и како може да се подобри,
- како да се неутрализираат, на долг рок, системските проблеми поврзани со остварувањето и заштитата на социјалните права, особено земајќи го решавањето за овие права во управните постапки и управните спорови?

Анализата е така структурирана да постепено се даваат одговори на наброените (широко поставени) прашања. Прво, ќе се разгледаат принципите на кои треба да почиваат материјалноправните и процесноправните норми релевантни за остварување и заштита на социјалните права, односно принципите од кои треба да се водат јавните органи и управното судство во предметите за социјални права. Овие принципи се важни за да може критички да се преиспитаат важечките правни норми (гледајќи дали тие принципи се соодветно транспонирани во законодавството), но и управната практика и управно судската практика (анализирајќи дали при водењето на управните постапки и управните спорови јавните органи и судовите се водат од соодветните принципи). Понатаму, ќе биде изложена правната и институционалната рамка за социјалните права во Република Северна Македонија, за да се добие претстава кои закони ги уредуваат овие права и кои јавни органи и судови постапуваат во управна постапка и управен спор. Откако ќе биде изложена правната и институционалната рамка за социјалните права ќе се продолжи кон критичката анализа на законодавството, управната практика и управно-судската практика. На крајот, ќе следат заклучоци и препораки.

Од аспект на опфатот на оваа анализа, сепак, вреди да се спомене дека нема да бидат опфатени сите социјални права.³ Во неа се задржуваме на правата од социјална заштита, правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од здравствено осигурување. Постојат две причини за ваквиот пристап. Најнапред, овие три (подгрупи на) права изискуваат најмногу активно чинење од страна на државата.⁴ За да ги остварат своите права од социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување и здравствено осигурување, странките најчесто мораат да стапат во управноправен однос кој ќе резултира со управен акт или друго управно дејствие. Дополнително, би било преамбициозно во една анализа да се опфатат сите социјални права. Околу временската рамка на анализата, таа ги опфаќа првенствено последните пет години (т.е. ќе се набљудува првенствено практиката на јавните органи и управното судство во овој период).

На крајот, значењето на анализата произлегува од самото значење за социјалните права: тие се есенцијални од аспект на човечкото достоинство и нивното остварување и заштита се во директна корелација со развиеноста на општеството и државата.

3 Под социјални права се подразбираат пристапот до храна, здравство, образование, домување, социјална заштита, како и работничките права, кои се неопходни за човековото достоинство (Commissioner for Human Rights - Council of Europe, 2025). Социјалните права најчесто се групираат заедно со економските и културните права и како група егзистираат паралелно на граѓанските и политичките права. На универзално рамниште најважен документ за овие права е Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права. Во Република Северна Македонија, пак, социјалните права се уредени со Уставот (Службен весник бр. 52/1991 ... 6/2019), каде им е посветена посебна глава (членови 30 до 49).

4 Така, на пример, државата треба многу повеќе да дејствува омисивно, односно да се воздржува од повреди кај правото на домување (иако на извесни категории граѓани треба да им се обезбеди дом). Наспроти тоа, здравствената заштита државата мора активно да ја пружа, не може само да се воздржува од преземање дејствија.

2. ПРИНЦИПИ ЗА ОСТВАРУВАЊЕ И ЗАШТИТА НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА

2.1. Општо за принципите за остварување и заштита на социјалните права

Принципите на кои треба да почиваат правилата со кои се уредува остварувањето на социјалните права, како и практиката на јавните органи кои одлучуваат во постапките за социјалните права се развиваат, односно се стипулирани во повеќе документи донесени на меѓународно и на домашно рамниште. Освен самите норми во кои овие принципи се стипулирани, за значењето на принципите исклучително важна е и судската практика. Вршејќи контрола над постапувањето на јавните органи (домашните судови) или над почитувањето на Европската конвенција за човековите права и слободи (Европскиот суд за човекови права), судовите ги оживотворуваат принципите го обликуваат нивното значење. Зборувајќи за судовите, сепак, треба да се има предвид дека и тие самите, кога одлучуваат, треба да се водат од извесни принципи.

Дел од принципите кои ќе бидат споменати во натамошниот текст се општи принципи за работата и постапувањето на јавните органи (кои судовите треба да ги земат предвид при вршењето на судска контрола), а дел, пак, се однесуваат конкретно на социјалните права.

2.2. Принцип на законитост

Законитоста е стожер на правниот поредок, основен принцип за работата на јавните органи воопшто, како и за постапувањето во управната постапка. На европско рамниште, принципот на законитост е пропишан во бројни документи. Ако појдеме од Советот на Европа, една концизна дефиниција е понудена во Препораката CM/Rec(2007)7 на Комитетот на министри за добра управа (Committee of Ministers of Council of Europe, 2007).

Извадок бр. 1

Член 2 од Препораката CM/Rec(2007)7

1. Јавните органи ќе дејствуваат согласно законот. Тие нема да преземаат арбитражни мерки, дури и кога вршат дискрециони овластувања.
2. Тие треба да ги почитуваат домашното и меѓународното право, како и општите правни принципи кои ги уредуваат нивното организирање, функционирање и активности.
3. Тие ќе постапуваат согласно правилата во кои се дефинирани нивните овластувања и процедури.
4. Тие би требало да ги вршат своите овластувања само кога врз основа на утврдената фактичка состојба важечкиот закон им дава право да го сторат тоа и единствено за целта за која се доделени.

Принципот на законитост подразбира ограничување на моќта на јавните органи и спречување на нивно арбитражно постапување. Со други зборови, јавните органи мораат да работат, постапуваат и одлучуваат (во управна постапка и надвор од управна постапка) во согласност со законот.

Принципот на законитост е често земан предвид кога се донесуваат одлуките на Европскиот суд за човекови права во сите предмети, па и во оние поврзани со социјалните права.

Од наведениот член 2 од Препораката CM/Rec(2007)7 може да видиме дека законитоста, во најширока смисла, има две димензии: формална законитост и материјална законитост. Формал-

ната законитост подразбира обврска на јавните органи при донесувањето на конкретните управни акти (решенија, одобрености и слично) да ја почитуваат формата и процедурата пропишана во закон. Истото се однесува и за случаите кога преземаат други управни дејствија. Материјалната законитост, пак, значи дека конкретните управни акти треба да бидат, во својот меритум, засновани на закон. Секако, истото се однесува и на преземањето на другите управни дејствија.

Сепак, начелото на законитост не треба да се интерпретира тесно, така што тоа ќе значи само постапување согласно важечкото право. Начелото на законитост е еманација на стремешот за предвидливост и сигурност на индивидуите, така што, во поширока смисла, за да се почитува начелото на законитост треба прописите да бидат јасни, стабилни и прецизни за заинтересираните лица да можат релативно прецизно да ги предвидат правните последици од нивните дејствија и исходот од постапката, а јавните органи да можат да имаат конзистентна практика (нормите не треба да бидат така срочени да се јават дијаметрално спротивни интерпретации, а и не треба да постои колизија помеѓу прописи).⁵

Зборувајќи за македонското управно процесно право, принципот на законитост е стипулиран и во Законот за општата управна постапка (Службен весник бр. 124/2015, 65/2018).

Извадок бр. 2

Член 5 од Законот за општата управна постапка

1. Јавните органи постапуваат во согласност со Уставот на Република Македонија, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија.
2. Јавниот орган е должен да се грижи за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засновуваат на иста или слична фактичка состојба.
3. Ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оцена, управниот акт треба да биде донесен во границите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и да биде особено образложен.

Очигледно, македонскиот законодавец ја имал предвид потребата од предвидливост, пропишувајќи не само дека јавните органи постапуваат согласно важечките правни норми туку и дека тие се грижат за правната сигурност, односно еднаква примена на законите во управни работи кои се засновуваат на иста или фактичка состојба. Иако ова само по себе не значи воведување на прецедентното право, имајќи предвид дека македонскиот правен поредок е заснован на континенталната правда традиција, сепак се воведува обврска на јавните органи да водат сметка (или како што вели законодавецот, да се грижат) за својата практика и нејзиното воедначување. Оттука, ако јавниот орган забележи големи разлики во сопствените управни акти, иако тие се засновани на иста или слична фактичка состојба, треба да се преиспита зошто настанале тие разлики и да се преземат мерки за воедначување на практиката во иднина.

На крајот, принципот на законитост не е важен само за јавните органи туку и за судовите. Во таа конотација, без да навлегуваме во предолго негово образложување, ќе споменеме само дека тој е предвиден во Законот за управни спорови (Службен весник бр. 96/2019, 220/2024).

⁵ „Формално правната сигурност подразбира дека законите мора да бидат предвидливи: законите мора да ги исполнуваат барањата за јасност, стабилност и разбирливост, така што засегнатите лица со релативна точност ќе можат да ги пресметаат правните последици од своите постапки, како и исходот од судските постапки. Суштинската правна сигурност, пак, е поврзана со рационалната прифатливост на правното одлучување. Во таа смисла, не е доволно законите и судските одлуки да бидат предвидливи; тие мора да бидат и прифатени од релевантната правна заедница.“ (Elina, 2009, p. 1469)

Извадок бр. 3

Член 7 од Законот за управни спорови

Согласно начелото на законитост, судот одлучува во управен спор врз основа на Уставот на Република Македонија, законите, меѓународните договори ратификувани согласно Уставот на Република Македонија, водејќи грижа за конзистентност на своите одлуки, преку што се обезбедува правна сигурност и еднаква примена на законите.

Како и во Законот за општата управна постапка, во Законот за управни спорови македонскиот законодавец предвидел обврска на судот да се грижи за конзистентноста на својата практика.

2.3. Принцип на правна сигурност

Принципот на правна сигурност, иако може да се гледа како составен дел од принципот на законитост, некогаш се издвојува како посебен принцип (иако тесно поврзан со законитоста). Бидејќи до сега се држеме до Препораката CM/Rec(2007)7 за добра управа, на неа ќе се осврнеме додека зборуваме и за овој принцип.

Извадок бр. 4

Член 6 од Препораката CM/Rec(2007)7

1. Јавните органи постапуваат во согласност со принципот на правна сигурност.
2. Не смеат да преземаат никакви ретроактивни мерки освен во законски оправдани околности.
3. Тие нема да се мешаат во стекнатите права и конечните правни ситуации освен кога тоа е императивно неопходно за јавниот интерес.
4. Може да биде неопходно во одредени случаи, особено кога се наметнуваат нови обврски, да се предвидат преодни одредби или да се овозможи разумен рок за стапување во сила на овие обврски.

Според формулацијата во Препораката CM/Rec(2007)7, правната сигурност има повеќе димензии: прво, јавните органи мораат да бидат доследни во донесувањето на своите одлуки, а законот треба да биде јасно формулиран и правилно применет (Миловановиќ & Крстиќ, 2021, стр. 25); второ, не треба да се одземе или ограничи веќе стекнато право освен кога тоа е потребно за заштита на јавниот интерес, но дури и во тој случај треба да се пристапи внимателно;⁶ трето, треба да се дозволи на индивидуите и правните лица да се подготват за нови обврски, тогаш кога такви обврски се наметнуваат согласно важечкото право.

2.4. Принцип на еднаквост

Принципот на еднаквост, се чини, нема потребно особено да се образложува, земајќи предвид дека тој е цивилизациска придобивка и темелна вредност на секое демократско општество. Принципот на еднаквост е пропишан во Уставот на Република Северна Македонија (членот 9),

6 Што во сферата на управното право би значело дека, меѓу другото, не треба да е дозволено да се поништи, укине или менува правосилен управен акт освен во исклучителни ситуации, а дури и тогаш е потребно да се земе предвид пропорционалноста (за која дополнително ќе зборуваме збор) и правото на странката да учествува во постапката. За учеството, на пример, во предметот *Ryskovskyy v. Ukraine* (2011), Европскиот суд за човекови права вели дека јавните органи имаат право да поправат повремени грешки во своите управни акти, дури и кога тие произлегуваат од нивната небрежност, но дека не треба да може една одлука да се укине во било кое време, без учество на засегнатата странка во одлуката, а и без надомест.

а на меѓународно рамниште во бројни документи почнувајќи од Универзалната декларација за човековите права, Европската конвенција за човековите права и други. Земајќи предвид дека овој принцип е доволно обработуван во литературата, во оваа прилика ќе прејдеме кон другите принципи.

2.5. Принцип на непристрасност и објективност

Принципот на непристрасност и објективност, исто така, е добро познат принцип на кој треба да се темели практиката на јавните органи, но и на судовите. Непристрасноста значи дека лицата кои постапуваат и одлучуваат нема да дозволат нивните лични интереси да влијаат на исходот на нивното постапување и на самата одлука (а, во управна постапка на управниот акт). Исто-то се однесува и на судиите во судските постапки. Објективноста, пак, значи дека треба да се одлучува според достапните докази и фактите кои произлегуваат од нив, а не според личните убедувања, ставови и/или емоции.

Извадок бр. 5

Член 4 од Препораката CM/Rec(2007)7

1. Јавните органи постапуваат во согласност со принципот на непристрасност.
2. Тие ќе постапуваат објективно, имајќи ги предвид само релевантните прашања.
3. Тие нема да делуваат пристрасно.
4. Тие обезбедуваат нивните јавни службеници да ги извршуваат своите должности на непристрасен начин, без оглед на нивните лични убедувања и интереси.

Еманација на принципот на непристрасност е и обврската е секое службено лице кое постапува и одлучува во управната и/или управно-судската постапка да се из земе ако има интерес од самиот предмет.

Во македонскиот Закон за општата управна постапка, принципот на еднаквост, непристрасност и објективност е содржан во членот 8, каде со една едноставна и кратка формулација се предвидува дека „органи-те во управната постапка се должни да обезбедат еднаква, непристрасна и објективна примена на законите и другите прописи во решавањето на управните работи“. Сепак, рефлексивна на непристрасноста се одредбите за изземање.

2.6. Принцип на сразмерност или пропорционалност

Принципот на сразмерност или пропорционалност е еден исклучително значаен принцип кои произлегува како од меѓународните извори на правото, така и од домашното законодавство, а кој се применува во работењето на јавните органи, водењето на управни постапки и носењето на акти.

Сразмерноста или пропорционалноста уште значи и постигнување на рамнотежа: ако на индивидуите им се наметнуваат обврски, треба да се внимава обврските да не бидат несразмерно големи земајќи ја предвид целта која треба да се постигне и/или јавниот интерес кој треба да се заштити. Пропорционалноста, исто така, значи дека на едно лице ќе му се овозможи остварување и заштита на неговите права и обврски сè додека тие не се на штета на правата и интересите на другите лица. Во контекст на социјалните права, принципот на сразмерност има и индиректно значење: јавните органи треба да го применуваат не само во постапките за остварување на социјалните права туку и во другите постапки (даночна, прекршочна итн.) и да внимаваат, при наметнувањето обврски, да не ги доведат лицата во состојба на социјална загрозеност.

Во цитираната Препорака CM/Rec(2007)7 на Советот на Европа, сразмерноста е дефинирана вака:

Извадок бр. 6

Член 5 од Препораката CM/Rec(2007)7

1. Јавните органи ќе дејствуваат согласно со принципот на пропорционалност.
2. Тие ќе наметнуваат мерки кои влијаат на правата или интересите на приватни лица само онаму каде што е потребно и до степен што се бара за да се постигне целта.
3. При практикувањето на своето дискреционо право, тие треба да одржуваат соодветна рамнотежа помеѓу сите негативни ефекти што нивната одлука ги има врз права или интереси на приватни лица и целта што тие ја извршуваат.

Во македонскиот Закон за општата управна постапка, пак, сразмерноста/пропорционалноста е дефинирана вака:

Извадок бр. 7

Член 6 од Законот за општата управна постапка

1. При водењето на управната постапка јавниот орган треба да и овозможи на странката да ги оствари и заштити своите права и правни интереси, доколку истите не се на штета на правата и правните интереси на другите странки или трети лица и не се на штета на јавниот интерес утврден со закон.
2. Кога на странките во постапката им се наложуваат обврски, јавниот орган е должен да ги примени оние управни дејствија кои се поповолни за странките, ако таквите дејствија се доволни за да се постигне целта утврдена со закон.

За Република Северна Македонија, особено во контекст на социјалните права, принципот на пропорционалност е особено важен ако се земе предвид поранешната практика на еден од клучните јавни органи (за кои ќе стане збор во делот за институционалната рамка), а тоа е Фондот за пензиското и инвалидското осигурување. Имено, од одлуката во предметот *Ромева против Република Северна Македонија* (Romeva v. Republic of North Macedonia, 2019) произлегува дека Фондот за пензиското и инвалидското осигурување во тој конкретен случај го повредил принципот на пропорционалност.

За што, поконкретно, станува збор во овој предмет? Ромева во 2000 година добила решение (управен акт) со кое ѝ се признало правото на пензија. Во самото решение бил утврден и износот на пензијата. Врз основа на ова решение, Ромева примала пензија сè до 2007 година. Во 2007 година, Фондот за пензиското и инвалидското осигурување иницирал правно средство (повторување на постапката) според Законот за општата управна постапка од 2005 година (Службен весник бр. 38/2005), бидејќи претходно било констатирано дека на Ромева ѝ недостасуваат докази за стаж во извесни години, односно дека решението од 2000 година врз основа на кое таа прима пензија е незаконито. Во повторената постапка, Фондот за пензиското и инвалидското осигурување донел поинакво решение, односно решение со кое утврдил дека Ромева нема право на пензија, а старото решение го поништил.⁷ Земалки го предвид ефектот на поништувањето на решение (*ex tunc*), не само што прекинало да ѝ се исплаќа пензија на Ромева туку од неа било побарано и да го врати износот кој до сега го примила (во седумте години) по основ на пензија. Европскиот суд за човекови права, постапувајќи по апликацијата на Ромева (бр. 32141/10) констатирал повреда на Европската конвенција за човековите права (т.е. Протоколот 1) во делот на заштитата на сопственоста. Својата одлука, Европскиот суд за човекови права, меѓу другото,

⁷ Според членот 258 од Законот за општата управна постапка од 2005 година.

ја засновал на повреда на принципот на пропорционалност. Се сметало дека на Ромева ѝ се наметнале поголеми обврски одошто било пропорционално за да се исправи незаконитоста и да се заштити јавниот интерес. Во пресудата, покрај другото, Европскиот суд за човекови права вели дека „[a]ко е направена грешка од самите органи, без никаква вина од страна на трето лице, мора да се земе различен пристап на пропорционалност при утврдување дали товарот што го носела апликантката била прекумерен“, како и дека во случајот „не е постигната фер рамнотежа меѓу барањата од општ интерес на јавноста и барањата за заштита на основните права на поединецот и дека товарот ставен на апликантката бил преголем“.

Овој предмет треба да служи како пример во постапувањето на јавните органи кои имаат свои надлежности поврзани со социјалните права (не само Фондот за пензиското и инвалидското осигурување туку и другите).

2.7. Принцип на правна заштита

Принципот на правна заштита е еден од клучните темели врз кои се гради правниот режим на управната постапка. Имено, странката по окончувањето на управната постапка (донесувањето на управниот акт или преземањето управно дејствие) мора да има право на правна заштита. Тоа (може да) подразбира правна заштита во управна постапка (од втор степен), но и задолжителна судска заштита против управните акти или управните дејствија. Принципот на правна заштита е утврден во Европската конвенција за човековите права, гореспоменатата Препорака на комитетот на министри, но и Уставот на Република Северна Македонија (конкретно членот 50).

Извадок бр. 8

Член 50, ст. 2 од Уставот на Република Северна Македонија

Се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања

Понатаму, принципот на правна заштита е доразработен во Законот за општата управна постапка.

Извадок бр. 9

Член 14 од Законот за општата управна постапка

1. Странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или реален акт согласно со законот.
2. Против првостепените управни акти странката има право на жалба во случаи утврдени со закон.
3. Во случаите од став (2) на овој член странката има право на жалба и доколку јавниот орган не постапил по барањето на странката во определениот рок.
4. Против реалните акти, како и дејствијата на давателите на услуги од општ интерес странката има право на приговор.
5. Против управните акти донесени во втор степен, како и против управните акти донесени во прв степен против кои не е дозволена жалба странката може да поведе управен спор.

Освен во Законот за општата управна постапка, принципот на правна заштита е рефлектиран и во Законот за управни спорови на Република Северна Македонија.

Принципот на правна заштита, во својата поширока смисла, не подразбира само постоење на правни лекови против управните акти и управните дејствија туку и делотворност на правните лекови, толкување на правните норми без претеран формализам со цел да странките да не оста-

нат без право на пристап до суд, судење во разумен рок, еднаквост на оружјата на странките во постапката пред судот, а во контекстот на македонскиот управен спор и почесто решавање во полна јурисдикција. Во контекст на последново, т.е. потребата од почесто решавање во полна јурисдикција, објаснувањето зошто таа постои е едноставно. Прво, тоа е законска обврска според Законот за управни спорови.

Извадок бр. 10

Член 60 од Законот за управни спорови

1. Ако судот најде дека оспорениот управен акт е незаконит, со пресуда ќе го усвои тужбеното барање, ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и самиот ќе ја реши управната работа (пресуда во спор на полна јурисдикција), при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.
2. Ако судот најде дека јавниот орган во утврдениот рок не го донел поединечниот акт кој според прописите требало да биде донесен, со пресудата ќе го усвои тужбеното барање и самиот ќе ја реши управната работа.
3. По исклучок од ставот (1) на овој член, судот ќе го поништи оспорениот поединечен управен акт и ќе го врати на повторно одлучување на органот кој го донел, и тоа:
 - доколку тужениот орган решавал по слободна оценка или
 - доколку природата на управната работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција, односно не може целосно да ги утврди фактите по суштинските прашања и треба во управната постапка да се утврди вистинската фактичка состојба.
4. Ако судот најде дека оспорениот управен акт бил донесен од страна на ненадлежен орган, со пресудата ќе го прогласи таквиот акт за ништовен.
5. Доколку судот го поништи управниот акт и предметот го врати на органот кој го донел управниот акт, во пресудата ќе му нареди на тужениот орган да донесе поединечен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата. При тоа тужениот орган е врзан за правното мислење на судот во однос на примената на материјалното право и за неговите ставови кои се однесуваат на постапката.
6. Кога судот постапува по изјавена тужба против управен акт кој еднаш бил поништен и вратен на повторно решавање пред првостепениот орган согласно став 5, постапувајќи по тужбата должен е самиот да ја реши управната работа, при што пресудата во целост го заменува поништениот поединечен акт.
7. Ако одговорното или овластеното лице, од неоправдани причини, не постапи согласно одредбите на ставот (5) на овој член, судот по предлог на тужителот или по службена должност ќе му изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата на тоа лице.

Второ, одлучувањето во полна јурисдикција е поповолно за странките. Имено, кога управното судство решава во полна јурисдикција со пресудата не се поништува управниот акт туку во целост се решава управниот предмет (бидејќи пресудата во целост го заменува оспорениот управен акт). Така се прекинува кругот на враќања на предметите на повторно постапување и се спречува одолговлекување. Едноставно речено, за странките решавањето во полна јурисдикција значи поголема ефикасност, како и полесно стигање до нивната цел (реализација на нивното право). Ова го констатираат и еминентните македонски автори во неодамна издадениот Коментар на Законот за управни спорови (Павловска-Данева (ур.), 2022, стр. 173):

Извадок бр. 11

Коментар на Законот за управни спорови

Потребно е да се нагласи дека одредбата од став 3 алинеја 2, би требало да се користи исклучително ретко од Управниот суд и тој да се труди во што е можно помал број случаи поништениот управен акт да го враќа на повторно одлучување кај тужениот орган, бидејќи само така странките се заштитени од вечниот пинг-понг ефект на управниот спор. Управниот суд е должен да се потруди во повеќето управни работи исто како и јавниот орган да поведе постапка за утврдување на сите релевантни факти, па дури и разни вештачења за да ја доведе управната работа во состојба од која би можело и би морало на судот да му стане „јасно“ какво би требало да биде конечното решение на управната работа.

За жал, може да се констатира дека ваквиот стремеж сè уште не е постигнат во Република Северна Македонија, односно дека и понатаму недоволно често се решава во полна јурисдикција во управните спорови (Министерство за правда, 2023, стр. 18; Македонско здружение на млади правници, 2025, стр. 15; Институт за човекови права, 2024, стр. 2 и др.). Конкретно за социјалните права, во една од претходните студии направена во 2022 година е констатирано дека од анализирани 87 предмети за права од социјална заштита, Управниот суд нема донесено ниту една пресуда во спор на полна јурисдикција (Георгиевска, Цоневска Вангелова, & Карева, 2022, стр. 15).

Решавањето во полна јурисдикција не само што би значело постоење на ефективна правна заштита туку би било сходно и на принципот на ефикасност кој го објаснуваме следен.

2.8. Принцип на ефикасност

Принципот на ефикасност е исто така еден од основните принципи за работата на јавните органи воопшто, но и принцип на кој почива управното процесно право. Ефикасноста може да ја разбереме како можност да се постигне извесен посакуван резултат користејќи што е помалку ресурси.⁸ Општо земено, тоа би значело дека јавните органи треба да ги постигнуваат своите цели (кои произлегуваат од законот со кој се основани и/или се уредуваат, од нивните плански и стратешки документи, како и програмата на владата и тн.) со најмалку можни ресурси.⁹ Сепак, ова не е толку важно во контекст на сегашнава студија. За нас во овој момент поголем интерес предизвикува значењето на ефикасноста во управното процесно право. Така, во продолжение истакнуваме како Законот за општата управна постапка, во одредбата насловена „начело на економичност и ефикасност на постапката“ ја уредува ефикасноста.

Извадок бр. 12

Член 7 од Законот за општата управна постапка

Постапката треба да се спроведе на наједноставен можен начин, без одлагање и со што помалку трошоци за странките, а сепак да се обезбеди целосно почитување на правата и правните интереси на странките и потполно утврдување на фактичката состојба.

8 Слично во Меријам Вебстер речникот: Efficient most often describes what is capable of producing desired results without wasting materials, time, or energy (Merriam-Webster Dictionary).

9 Во воведот на досега цитираната Препорака CM/Rec(2007)7 за добра управа е истакнато дека таа, меѓу другото, се дава „[и]мајќи предвид дека добрата управа е аспект на доброто владеење; дека таа не зависи само од правната рамка; дека таа зависи од квалитетот на организацијата и управувањето; дека таа мора да ги исполнува барањата за ефективност, ефикасност и релевантност за потребите на општеството [...]“

Значи, Законот за општата управна постапка говори за рамнотежа: од една страна, постапката треба да се спроведе на наједноставен можен начин, без одлагање и со што помалку трошоци; од друга страна, тоа не треба да доведе до погрешно утврдување на фактичката состојба или повреда на правата на странките. Во практиката, принципот на економичност и ефикасност на постапката значи дека јавниот орган треба, во секој поединечен случај, да процени кои докази му се потребни да ја утврди фактичката состојба и да не бара непотребни докази,^{10, 11} тие докази да ги прибави сам доколку се дел од неговата или службената евиденција на друг јавен орган,¹² да ја заврши постапката не само во законскиот рок туку и претходно (што поскоро по нејзиното поведување).¹³ Но, принципот на економичност и ефикасност на постапката не е важен само при самото водење на постапката. На овој принцип внимание треба да обрне и законодавецот кога пропишува процесни и материјални одредби, во посебните закони, кои се важни за остварувањето на правата на граѓаните. На пример, ако во посебниот закон се предвидат мноштво докази кои странката треба да ги достави, а кои не се потребни, самиот тој посебен закон ќе е спротивен на логиката и идејата зад Законот за општата управна постапка. Освен законодавецот, на овој принцип треба внимание да посветат и ресорните министри и другите одговорни лица на јавните органи кои се со закон овластени да носат подзаконски акти со кои ги (до)уредуваат постапките.¹⁴

Принципот на ефикасност е стипулиран во Законот за управни спорови.

Извадок бр. 13

Член 11 од Законот за управни спорови

Согласно со начелото на ефикасно работење, судот ќе ја спроведува постапката брзо, без употреба на непотребните дејствија и трошоци и ќе ја донесе својата одлука во разумен рок, односно најдоцна во рок од девет месеци од денот на доставување на списите или создавање на услови за одлучување по тужбата.

Од одредбата се гледа дека законодавецот го имал предвид стандардот за судење во разумен рок, кој произлегува од Европската конвенција за човековите права. Оваа одредба е дури можеби и поконцизна од онаа на Законот за општата управна постапка; експлицитно е предвидено дека судот ќе ја заврши постапката брзо, без непотребни дејствија, но и дека ќе ја донесе одлуката во разумен период. Позитивно е тоа што е споменат и рок (девет месеци), но, за жал, почетокот на рокот не е врзан со поднесувањето на тужбата туку со денот на доставувањето на списите или создавање на услови за одлучување по тужбата (што значи дека во практиката може спорот да трае подолго). Сепак, позитивен исчекор е што ова начело е формулирано како што е прикажано.

Од аспект на социјалните права, начелото на ефикасност е особено значајно за Република Северна Македонија ако се земе предвид дека добар дел од предметите каде е утврдена одговорност на државата пред Европскиот суд за човекови права се однесуваат токму на повреди на правото на судење во разумен рок (Битраков & Сопронов, 2023, стр. 17).

10 Што е дозволено согласно принципот на слободна оценка на доказите, за кој ќе стане збор во текстот кој следи.

11 Да дадеме еден едноставен пример: ако треба да се докаже дека странката е државјанин, јавниот орган треба сам да прибави доказ обраќајќи се на Министерството за внатрешни работи. Но, доколку странката при поднесувањето на барањето на увид донела лична карта, која е важечка, тогаш нема потреба ниту јавниот орган кој го примил барањето да се обраќа до Министерството за внатрешни работи ниту пак од странката да се бара друг дополнителен доказ (пример, уверение за државјанство). Барањето на дополнителен доказ, впрочем, би било директно спротивно на Законот за општата управна постапка.

12 Што е и пропишано во членот 10 – начело на утврдување на материјалната вистина (ст. 2) и членот 56 – изведување докази по службена должност на Законот за општата управна постапка.

13 Општиот рок за издавање на управен акт е 30 дена од денот кога постапката е поведена. Сепак, тоа не треба да се сфати погрешно – дека управниот рок треба секогаш да се издаде на триесеттиот ден. Јавниот орган треба, кога е можно, да одлучи и поскоро.

14 На пример, би било спротивно на Законот за општата управна постапка да се пропише, во подзаконски акт, дека за да докаже државјанство странката треба да достави уверение за државјанство до јавниот орган.

Во претходниот текст зборувавме за важноста Управниот суд да решава во полна јурисдикција. Неспорно е дека решавањето во полна јурисдикција ќе значи и значително поголема ефикасност, бидејќи, како што веќе рековме, нема да постои враќање (или пинг-понг ефект) на странката во управната постапка.

2.9. Принцип на активна помош на странката

Принципот на активна помош на странката, предвиден во Законот за општата управна постапка, е исклучително важен во сферата на социјалните права.

Извадок бр. 14

Член 17 од Законот за општата управна постапка

1. Јавниот орган е должен да им овозможи на сите странки во постапката да ги остварат и заштитат своите права и правни интереси на што е можно поефективен и полесен начин. Јавниот орган ги известува странките за законските одредби што се од важност за решавање на управната работа, за нивните права и обврски, вклучително и за сите информации поврзани со постапката и ги предупредува за правните последици од нивните дејствија или пропусти.
2. Јавниот орган и овозможува на странката пристап до јавниот орган и по електронски пат.
3. Незнаењето или неукоста на странката која учествува во постапката не треба да биде на штета на нејзините законски права и интереси.

Постојат повеќе причини зошто овој принцип е исклучително важен во сферата на социјалните права: во постапките за социјалните права често како баратели се јавуваат лицата кои се во состојба на социјален ризик, односно најранливите категории на лица; лицата кои се јавуваат како баратели во постапките за социјални права се лица кои, доколку не им се укаже помош, може да се откажат од поднесување на барањето поради комплексноста на процесот, што може да доведе до социјална исклученост; во дел од постапките постои итност, поради што на странката ѝ е неопходна помош; остварувањето на правата како што се надоместокот на плата заради боледување подолго од 15 дена, правото на ортопедски помагала или лекување во странство подразбираат исклучително комплексни процедури и мислења од лекарски комисии, поради што без соодветни насоки од службените лица странката (осигуреник) лесно може да направи процедурални грешки или пропусти и да го изгуби правото и слично.

2.10. Принцип на слободна оценка на доказите

Принципот на слободна оценка на доказите повторно произлегува од Законот за општата управна постапка каде е стипулиран во членот 12.

Извадок бр. 15

Член 12 од Законот за општата управна постапка

Кои факти ќе ги земе како докажани одлучува овластеното службено лице по свое самостојно уверување врз основа на совесна и грижлива оцена на секој доказ посебно и на сите докази заедно, како и врз основа на утврдените факти од целокупната постапка

Овој принцип му дава овластување, но и обврска на службеното лице кое ја води постапката, самостојно да одлучи кои факти ќе ги смета за докажани. Сепак, обврската не е апсолутна или произволна – службеното лице е должно совесно и грижливо да ги оцени сите докази посебно и сите докази заедно.

Принципот на слободна оценка на доказите е во директна спротивност со системот на легална (формална) оценка на доказите, каде што законот однапред ја одредува доказната вредност на секое доказно средство (на пример, јавната исправа секогаш има посилна вредност од изјава на сведок). Во нашиот правен систем, службеното лице не е врзано со такви формални правила, туку ја утврдува вистинитоста на фактите преку логичко расудување и животно искуство. Поинаку речено, службеното лице, а не законот, ја формира конечната слика за фактичката состојба.

Споменатиот принцип треба да биде земен предвид не само од страна на јавните органи кои постапуваат туку и од страна на законодавецот, при конципирањето на законски решенија (но и од доносителите на управни прописи). Законодавецот не треба при конципирањето на посебните закони, со кои се уредуваат начинот и постапката за стекнување на извесни права и издавање на извесни управни акти, да прибегне кон крути одредби во кои точно е наведено кои докази мора да се прибават, без простор на службеното лице да цени што е адекватно или извесни факти да ги смета за докажани преку друг доказ. Истото се однесува и на ресорните министри и другите лица кои, согласно закон, донесуваат подзаконски акти со кои ја (до)уредуваат постапката за стекнување на некое право, односно ги уредуваат доказите кои треба да се достават.¹⁵

Овој принцип треба да се применува во корелација со другите принципи, а особено со принципот на ефикасност и принципот на материјална вистина.

Принципот на слободна оценка на доказите не е пропишан во Законот за управни спорови на Република Северна Македонија, но, сепак, се применува во управно-судската постапка поради тоа што е пропишан во системскиот закон со кој се уредува вршењето на судската власт, а тоа е Законот за судовите (Службен весник бр. 58/2006 ... 96/2019). Значи, тој е исклучително важен и во управните спорови.

2.11. Принцип на утврдување на материјалната вистина

Принципот на утврдување на материјалната вистина е фундамент на управната постапка, предвиден, како и повеќето други принципи, во Законот за општата управна постапка.

Извадок бр. 16

Член 10 од Законот за општата управна постапка

1. Јавниот орган треба да ги утврди сите факти и околности што се од битно значење за правилно утврдување на фактичката состојба во управната постапка
2. Јавниот орган е должен по службена должност да ги прибави, разгледа и обработи информациите кои се чуваат во службената евиденција и регистрите, под услов пристапот до овие информации да не е забранет со посебен закон
3. Јавниот орган од странката може да ги бара само оние податоци или исправи кои се потребни за утврдување на фактите и околностите, а за кои не се води службена евиденција наведена во став (2) од овој член

Околу ст. 2 од цитираниот член, односно прибавувањето на докази по службена должност, веќе стана збор во досегашниот текст: јавните органи се должни да ги прибават доказите кои постојат во службената евиденција (нивна или на други јавни органи) *ex officio*. Иако оваа обврска е предвидена во членот кој се однесува на принципот на утврдување на материјалната вистина, таа е во директна релација и со принципот на економичност и ефикасност, а и принципот на слободна оценка на доказите (земајќи во вид дека јавниот орган може самостојно да одлучи да прибави доказ).

15 Така, на пример, ако со законот е предвидено дека извесно право им припаѓа на лица кои имаат месечни примања под даден праг, треба законот и подзаконските акти да остават простор износот на месечните примања да се докажува не само преку исправи издадени од јавен орган како Управата за јавни приходи туку и преку други докази и доказни средства (увид, сведочење и сл.).

За да го објасниме принципот ќе ги цитираме еминентните македонски професори:

Извадок бр. 17

Учебник „Административно право – книга втора (процесно право)“ од авторите Борче Давитковски и Ана Павловска-Данева

„Под принципот на материјалната вистина се подразбира утврдување на вистинската состојба на работите, односно осознавање на полната и стварната (материјална) вистина со утврдување на фактичката состојба - онаква каква таа во стварност постои. За разлика од материјалната вистина постои и формална - процедурална или вештачка вистина која во историската генеза на процедурите не била непозната.

[...]

Во секој конкретен управен предмет органот ќе мора целосно да ја утврди фактичката положба за да оцени дали во конкретниот случај се исполнети со материјалниот закон предвидените услови за да може на странката да и се признае некое право или правен интерес, односно да и се наложи некоја обврска. Утврдувањето на материјалната вистина претставува една од најсложените управно-правни работи, па затоа од овластените службени лица се бара да го применуваат сето свое стручно знаење и искуство за да ги утврдат правно-релевантните факти.“

Принципот на материјалната вистина ја имплицира и активната улога на јавниот орган во управната постапка (т.е. доказната постапка во нејзините рамки). Дополнително, тој егзистира напоредно со другите важни принципи: слободна оценка на доказите, ефикасност и слично.

2.12. Принцип на социјална праведност

Социјалната праведност претставува темелна вредност на современата социјална држава. Имено, под социјална праведност се подразбира праведна распределба на општествените добра, со цел да се обезбедат реални услови за достоинствен живот на сите членови на општествената заедница. Во таа смисла, во Република Северна Македонија е јасно утврдена улогата на државата како гарант за социјалната праведност, така што социјалните права се одговорност на централните јавни органи, но и единиците на локалната самоуправа кои треба да обезбедат: промовирање и одржување на социјалната сигурност; превенција на социјалната исклученост; подобрување на квалитетот на животот на граѓаните во најопшта смисла на зборот; парична и друг вид на помош за социјално загрозените лица; социјални услуги; пензии (за лицата со попреченост, лицата кои достигнале извесна возрасна граница, семејна пензија и сл.); здравствено осигурување за социјално ранливите категории кои не можат самите да го плаќаат; ослободување од учество (партиципација) за здравствени услуги на лицата кои не можат да обезбедат здравствени услуги самите и слично.

Принципот на социјална праведност е споменат во прописите со кои се уредуваат социјалните права.

2.13. Принцип на солидарност

Исклучително важен принцип кој се јавува како темел на целокупниот систем на социјална сигурност, покрај претходниот, е принципот на солидарност. Суштината на принципот на солидарност е едноставна: да се создаде механизам за поддршка на социјално загрозените лица и пристап до права, односно да се создаде систем за заедничко носење на социјалните ризици. Како еманација на принципот на солидарност, се јавуваат: обврската за плаќање на придонеси од задолжително социјално осигурување; правилото за користење на правата според потребите, а не според уплатеното; солидарноста со социјално ранливите категории кои не можат да уплаќаат придонеси и за кои обврската за уплаќање на придонеси ја презема државата, односно надлежен орган на државната управа; меѓу генерациската и семејната солидарност; правилата дека помошта се заснова на социјален ризик, а не на претходен придонес и слично. Принципот на солидарност е транспониран во одредбите на повеќе закони со кои се уредуваат не само социјалните права туку и придонесите од задолжително социјално осигурување.

2.14. Принцип на индивидуална одговорност и принцип на супсидијарност

Принципот на индивидуална одговорност и принципот на супсидијарност се два тесно поврзани принципи, односно може да се рече дека вториот е ефект од постоењето на првиот. Имено, принципот на индивидуална одговорност подразбира дека секој е одговорен да се грижи за задоволувањето на сопствените животни потреби и потребите на лицата кои според закон е должен да ги издржува. Дополнително, секој е должен со своите приходи да придонесува за спречување, ублажување или отстранување на социјалните ризици на кој е изложен тој и на кои се изложени членовите на неговото семејство. Со други зборови, ова значи активно дејствување во спречувањето и надминувањето на состојбата на изложеност на социјален ризик.

Принципот на супсидијарност во контекст на социјалните права, пак, подразбира дека државата има супсидијарна улога: таа треба да се даде во оние случаи во кога индивидуата не може, покрај своите напори, да ги ублажи или отстрани социјалните ризици односно да излезе од состојба на социјална загрозеност.

Овие принципи имаат голема апликативна примена: во постапките кога се одлучува за социјалните права, треба да се има во вид индивидуалната одговорност на поединците и супсидијарната улога на државата (т.е. јавните органи), што значи дека социјалните права (особено правата од социјална заштита) треба да им се понудат и дадат на оние лица кои навистина имаат потреба, покрај сопствените напори, да добијат помош за да не паднат во состојба на социјална загрозеност.

2.15. Други принципи

Освен наведените, постојат и други принципи на кои треба да почиваат законодавството и практиката за остварување на социјалните права. Исто како и со веќе обработените принципи, дел од овие останати принципи се однесуваат на работата на јавната администрација генерално гледано, односно на управните постапки воопшто (независно од областа), а дел пак се однесуваат конкретно на социјалните права. Ним нема да им обрнеме дополнително внимание овде, но, доколку се јави потреба, тие ќе бидат обработени во натамошниот текст. Гледајќи од аспект на домашното законодавство, овие принципи се стипулирани во Законот за општата управна постапка, Законот за управни спорови, законите со кои се уредуваат социјалните права, законите со кои се уредува работата на судството воопшто, законите со кои се уредуваат организацијата и работата на органите на државната управа, законите со кои се уредуваат установите како вршители на јавни служби и слично

3. ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНИТЕ ПРАВА

3.1. Правна рамка

Во воведните напомени беше споменато дека гаранциите за социјалните права во Република Северна Македонија се содржани во Уставот (види: фуснота 4). Така, за правата од социјална заштита, правата од пензиското и инвалидското осигурување и правата од здравствено осигурување најважни се членовите 34, 35 и членот 39. Врз основа на овие одредби, споменатите права се понатаму уредени со закони со кои се уредуваат и постапките за нивно остварување и обврските на јавните органи. Исто така, земајќи предвид дека за остварување на овие права граѓаните стапуваат во управно правни односи, важен е и членот 50 од Уставот, во чиј став 2 се гарантира судската заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Зборувајќи за законската рамка, пак, за правата од социјална заштита, правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од здравствено осигурување се клучни неколку закони:

- Законот за општата управна постапка (Службен весник бр. 124/2015 и 65/2018),
- Законот за социјалната заштита (Службен весник бр. 104/2019 ... 192/2025),
- Законот за пензиското и инвалидското осигурување (Службен весник бр. 92/2012 ... 154/2025),
- Законот за здравственото осигурување (Службен весник бр. 25/2000 ... 154/2025),
- Законот за управни спорови (Службен весник бр. 96/2019 и 220/2024).

3.1.1. Закон за општата управна постапка

Законот за општата управна постапка претставува општ закон (*lex generalis*) кој има супсидиерна примена во постапките за остварување на правата од социјална заштита, правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од здравствено осигурување. Што тоа значи? Тоа значи дека Законот за општата управна постапка ќе се применува во постапките за остварување на социјалните права кои се опфатени во оваа анализа, сè додека неговите норми не се дерогирани со одредбите на споменатите закони. На примената на овој закон упатуваат трите погореспоменати закони:

- Законот за социјалната заштита во членот 263,
- Законот за пензиското и инвалидското осигурување во членот 127, став 2 и
- Законот за здравственото осигурување во членот 31, став 1.

Сепак, кога говориме за односот помеѓу Законот за општата управна постапка и трите посебни закони (впрочем и било кои други закони) треба да се има предвид уште едно правило. Одредбите во посебните закони не смеат да бидат спротивни на принципите содржани во Законот за општата управна постапка. Со други зборови, постои ограничување до која мерка смее да се дерогираат правилата од Законот за општата управна постапка со одредбите содржани во посебните закони. Покрај тоа, одредбите од посебните закони не смеат да ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со Законот за општата управна постапка.

Ова е уредено во членот 2, ст. 2 од Законот за општата управна постапка кој гласи: „(2) Со посебните закони одделни работи може да се уредат поинаку од овој закон, доколку не се во спро-

тивност со основните начела и целта на овој закон и не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со овој закон“.

Ова имплицира обврска како за законодавецот, така и за јавните органи.

Прво, законодавецот не смее да донесе закон во кој ќе бидат содржани одредби спротивни на принципите на Законот за општата управна постапка ниту пак закон чии одредби ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките загарантирана со Законот за општата управна постапка. На пример, законодавецот не смее да донесе закон со кој ќе предвиди дека странките се должни, кога поднесуваат барање до јавен орган, самите да ги приложуваат доказите кои ги има во службената евиденција на извесниот јавен орган до кого се поднесува барањето или било кој друг јавен орган. Ова би било недозволиво бидејќи е спротивно на принципот на утврдување на материјалната вистина кој е уреден во членот 10 од Законот за општата управна постапка и каде, меѓу другото, е предвидено дека јавниот орган е должен по службена должност да ги прибави, разгледа и обработи информациите кои се чуваат во службената евиденција и регистрите, под услов пристапот до овие информации да не е забранет со закон. Законодавецот исто така не би смеел да донесе закон со кој, на пример, се предвидува дека рокот за жалба против извесен конкретен управен акт е значително пократок одошто рокот за жалба предвиден во Законот за општата управна постапка (освен ако за тоа нема разумно објаснување, според кое постои нужност тој рок да е пократок (на пример, во случаите кога постои итност и кога е во интерес на странката да се постапува побрзо). Со посебен закон не би смеело да се предвиди ниту дека управниот акт не содржи образложение, дека може да се донесе акт без сослушување на странките и слично.

Второ, одредбата од членот 2, ст. 2 од Законот за општата управна постапка создава обврска и за јавните органи кои решаваат во управна постапка. Така, кога тие во управна постапка ќе забележат дека одредбите од посебните закони се спротивни на начелата на Законот за општата управна постапка, треба да го применат Законот за општата управна постапка. Дополнително, земајќи предвид дека јавните органи имаат обврска да следат состојби и даваат иницијативи – што е креативната улога на јавната администрација – тие треба кога ќе забележат вакви одредби да информираат и да иницираат процес на предлагање на нови законски решенија.

3.1.2. Закон за социјалната заштита

Законот за социјалната заштита ја уредува дејноста на социјалната заштита, односно ги уредува системот и организацијата на социјалната заштита, надлежностите на јавните органи кои го сочинуваат системот на социјална заштита, правата на парична помош од социјална заштита и другите социјални услуги кои се пружаат врз основа на овој закон, постапките за остварување на правата и користење на услугите од социјална заштита, кадрите, финансирањето и надзорот над вршењето на социјалната заштита и други важни прашања.

Зборувајќи за управните постапки, врз основа на Законот за социјалната заштита и општите норми на управната постапка (т.е. Законот за општата управна постапка) се решава за доделувањето на некое право на парична помош од социјална заштита или на право лицата да се здобијат со друга социјална услуга. Исто така, врз основа на Законот за социјалната заштита и општите норми на управната постапка се преземаат други управни дејствија и реални акти (информирање, евидентирање, советување и слично).

Правата на парична помош од социјална заштита и другите социјални услуги се наведени во табелата во продолжение:

Табела бр. 1 – Права уредени со Законот за социјалната заштита

Права на парична помош од социјална заштита:	Други социјални услуги:
Гарантирана минимална помош	Услуги на информирање и упатување
Надоместок заради попреченост	Услуги на стручна помош и поддршка
Надоместок за помош и нега од друго лице	Услуги на советување
Надоместок на плата за скратено работно време	Услуги во домот <ul style="list-style-type: none"> • помош и нега во домот и • лична асистенција
Додаток за домување	Услуги во заедницата <ul style="list-style-type: none"> • услуги на дневен престој • услуги на привремен престој
Траен надоместок	Услуги за вон-семејна заштита <ul style="list-style-type: none"> • живеење со поддршка • згрижување во друго семејство и • сместување во установа
Еднократна парична помош	
Рефундирање на средства за набавка на патнички автомобили	

Правата на парична помош од социјална заштита се уредени во Глава III од Законот за социјалната заштита (членови 27 до 66), а другите социјални услуги се уредени во Глава IV од Законот за социјалната заштита (членови до 67 до 108).

Одредбите околу постапката за остварување на правата од социјална заштита, пак, се уредени во Главата IX (членови 261 до 300). Во членот 263, пак, е уредено дека во постапката за остварување на правата од социјална заштита се применуваат одредбите на Законот за општата управна постапка, ако со Законот за социјалната заштита не е поинаку уредено.

Споменатите одредби со кои се уредува постапката се современи и усогласени со принципите на Законот за општата управна постапка.

Имено, во членот 261 се предвидува надлежноста на центрите за социјална работа (одлучување по барањето), Министерството за социјална политика, демографија и млади и Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен (одлучување во втор степен, види: *институционална рамка*). Во членот 261, ст. 5 е предвидено дека жалбата не го одложува извршувањето на решението. Со оваа одредба се дерегира Законот за општата управна постапка кој во членот 108, ст. 2 предвидува дека жалбата, по правило, го одлага извршувањето на управниот акт против кој е донесена. На прв поглед, одредбата од членот 261, ст. 5 може да предизвика конфузија: зошто да се пропише дека жалбата не го одлага решението, тогаш кога тоа решение е донесено по барање на странката? Ако странката барала некое право, а со решението не го добила, тогаш што би можело воопшто да се извршува додека трае жалбената постапка. Но, одредбата ќе добие смисла ако го видиме членот 271, ст. 1 каде е предвидено дека „правата на парична помош од социјална заштита се

остваруваат од денот на поднесувањето на барањето“.¹⁶ Така одредбата дека жалбата не го одлага решението добива смисла – ако со првостепеното решение, на пример, делумно е одобрено барањето (дадена е парична помош во помал износ од бараниот), решението ќе е извршно дури трае жалбената постапка.

Членот 262 се надоврзува на членот 261, односно предвидува дека освен странката, барање може да поднесат и други овластени баратели, но и дека центарот за социјална работа може да ја поведе постапката по службена должност (по претходна сопствена иницијатива, иницијатива на граѓанин, надлежен орган или други органи и организации, кога тоа е во интерес на граѓанинот или кога постои интерес на трети лица).

Членот 263 веќе беше образложен, а членовите 264 до 267 ја уредуваат месната надлежност.

Членот 268 го уредува прибирањето на докази по службена должност, со што Законот за социјалната заштита е во целост усогласен со Законот за општата управна постапка. Имено, предвидено е дека овластеното службено лице од центарот за социјална работа е должно, во рок од три дена од денот на приемот на барањето по службена должност да побара докази и податоци за кои службена евиденција води надлежен јавен орган. Во подзаконските акти донесени врз основа на Законот за социјалната заштита, овие одредби се дооперационализирани:

- во Правилникот за начинот на остварување на правото на еднократна парична помош, образецот на барањето и потребната документација за остварување на ова право (Службен весник бр. 109/2019, 192/2020; 240/2021), во членот 3,
- во Правилникот за начинот на остварување на правото на парична помош на родител кој има дете со попреченост, образецот на барањето и потребната документација за остварување на ова право (Службен весник бр. 109/2019, 258/2022 и 231/2023), во членот 4,
- во Правилникот за начинот на остварување на правото на трајниот надоместок за згрижувач, образецот на барањето и потребната документација за остварување на ова право (Службен весник бр. 109/2019, 258/2022; 231/2023), во членот 3,
- во Правилникот за начинот на остварување на правото на надоместок на плата за скратено работно време, образецот на барањето и документацијата за остварување на ова право (Службен весник бр. 109/2019), во членот 4,
- во Правилникот за начинот на остварување на правото на додаток за домување на лице кое до 18-годишна возраст имало статус на дете без родители и без родителска грижа, односно по престанувањето на старателството, а најмногу до 26-годишна возраст, образецот на барањето и потребната документација (Службен весник бр. 109/2019, 1/2020), во членот 10,
- во Правилникот за начинот на остварување на правото на гарантирана минимална помош, утврдувањето на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определувањето на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација (Службен весник бр. 109/2019), во членот 7.

Членот 269 се јавува како надоврзување на членот 268, односно во него се предвидува дека центарот за социјална работа, во постапките за правата од социјална заштита, за корисниците и членовите на нивното семејство/домаќинство по електронски пат прибавува податоци од Геодејско катастарскиот информационален систем на Агенцијата за катастар на недвижности.

Членот 270, кој исто така се однесува на доказите, дозволува центарот за социјална работа да побара дополнителни докази, потребни за остварување на правата уредени во самиот Закон за социјалната заштита. Во поглед на ова право на центрите за социјална работа, треба да се има предвид дека тие мора да постапуваат согласно Законот за општата управна постапка, т.е. начелото на економичност и ефикасност и начелото на слободна оценка на доказите, така што нема да ги ставаат странките во состојба да доставуваат премногу докази до самиот центар.

16 Што значи дека кога ќе се донесе решение со кое на странката ѝ се доделува правото на парична помош од социјална заштита, таа странка добива парична помош наназад, од денот кога поднела барање. Решението, во таа смисла, е декларативен управен акт (Давитковски & Павловска-Данева, Административно право - прв дел (материјално право), 2018, стр. 277).

Членот 271 веќе беше споменат. Тој го уредува дејството на решението за правата на парична помош од социјална заштита (од денот на поднесувањето на барањето).

Членот 272 предвидува дека подносителот на барањето е одговорен за вистинитоста на податоците во барањето, но, уште поважно предвидува и обврска за известување за настанати промени во околностите.

Извадок бр. 15

Член 272 од Законот за социјалната заштита

1. Подносителот на барањето е одговорен за вистинитоста на податоците во барањето.
2. Подносителот на барањето, односно неговиот законски застапник или старател е должен надлежниот центар за социјална работа да го извести за секоја промена на фактите или околностите кои влијаат на користење на правото и биле основа за признавање на правото од социјална заштита, најдоцна во рок од 15 дена од денот кога настанале тие промени.
3. По исклучок од ставот 2 на овој член, во услови на вонредни околности (утврдено постоење на кризна состојба, прогласена епидемија, односно пандемија, пожари, поплави или други големи природни непогоди), подносителот на барањето, односно неговиот законски застапник или старател е должен надлежниот центар за социјална работа да го извести писмено или по електронски пат, за секоја промена на фактите или околностите кои влијаат на користење на правото и биле основа за признавање на правото од социјална заштита, најдоцна во рок од 30 дена од денот кога настанале тие промени.
4. Ако подносителот на барањето, односно неговиот законски застапник или старател не постапи согласно со ставовите 1 и 2 на овој член, му престанува правото.

Во поглед на членот 272, може да се заклучи дека законот не е флексибилен околу пријавувањето на промените кои влијаат на правата. Рокот е строго поставен и не може да надмине 15 дена, освен во случаите на вонредни околности, но дури и тогаш постои рок за известување од 30 дена. Може рационално да се постави прашањето дали овој рок не е прекраток особено за социјално ранливи лица кои можеби немаат лесен пристап до информации и/или јавните органи.

На членот 272, ст. 2 и 3 се надоврзува и членот 273 кој, пак, предвидува активна улога на центарот за социјална работа кој е должен најмалку еднаш годишно да го преиспита постоењето на фактите и условите за стекнување и користење на правата од социјална заштита (а, доколку утврди дека фактите и условите се променети, донесува ново решение).

Во членот 274 е предвидено, како еманација на начелото на активна помош на странката, дека центарот за социјалната работа пред да одлучува за правата од социјална заштита на граѓанинот му укажува стручна помош при поднесувањето на барањето и за можноста да остварува права врз основа на други прописи. Ова е особено важно поради фактот, како што веќе констатиравме, дека во сферата на социјалната заштита баратели се лица кои се во состојба на социјален ризик и лица кои имаат потреба од помош при навигацијата низ комплексните прописи и условите односно процесните норми пропишани во нив. Освен тоа, во членот 274, во вториот став, е предвидена една исклучително важна обврска на центарот за социјална работа кој решава, а тоа е решението да го донесе врз основа на извршен непосреден увид во домаќинството на корисникот. Значи, Законот за социјалната заштита предвидува обврска, во секој случај, центарот за социјална работа да изврши увид. Сепак, ова не треба да биде погрешно разбрано, како дерогација на начелото на слободна оценка на доказите. Со обврската од член 274, ст. 2 не се прибегнува кон легалната теорија за доказите со која на извесни докази однапред, според словото на законот, им се дава поголема вредност (Давитковски & Павловска-Данева, Админи-

стративно право – книга втора (процесно право), 2020, стр. 20). Напротив, слобода за оценка на доказите сè уште постои, но увидот (како доказ) мора да се искористи (односно, да се направи).

Членот 275, пак, ја етаблира активната улога на центарот за социјална работа кој, согласно одредбата, подготвува индивидуален план каде се определуваат целите што се планираат и мерките и активностите за помош на корисникот на правата.

Членовите 276 до 281 содржат одредби околу водителот на случај,¹⁷ термин кој конкретно се користи во Законот за социјалната заштита, како и околу службената документација која се подготвува во текот на постапката.

Конечно, членот 282 го уредува рокот, така што предвидува дека центарот за социјалната работа во постапката за остварување на право од социјална заштита е должен да донесе решение во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на барањето со потребната документација. Вниманието во оваа конотација ќе го обрнеме на моментот од кој отпочнува течењето на рокот: денот по оној кога е поднесена потребната документација. Оттука, ако странката поднесе барање, но не е поднесена со него целата потребна документација, центарот за социјална работа треба да му укаже и да му даде дополнителен рок за дополнување на таа документација, а рокот од 60 дена ќе започне да тече дури комплетирањето на документацијата. Може да се постави прашањето – дали законодавецот требало да предвиди рок од 60 дена, однапред, за сите предмети. Треба да имаме предвид, сепак, дека согласно Законот за општата управна постапка општиот рок е 30 дена, а рокот од 60 дена се применува само за посложени предмети. Земајќи предвид дека центрите за социјална работа самостојно, по службена должност, ги прибавуваат сите неопходни документи кои постојат во јавните регистри и евиденција, како и дека рокот започнува да тече откако е поднесено барање со комплетна документација, рационално е да се запраша дали можело рокот да се постави, *a priori*, како пократок (со можност за продолжување, според пристапот на Законот за општата управна постапка)? Се претпоставува дека ваквиот пристап се должи на членот 274, ст. 2 каде е предвиден задолжителен увид. Сепак, дури и покрај постоењето на ваква одредба, во практиката треба да се инсистира на окончување во постапката во што пократок рок.

Другите членови во Главата IX уредуваат други процесни прашања. На нив цениме дека не е неопходно посебно да се задржиме.

Сепак, за момент ќе се вратиме во одредбите кои не спаѓаат во Главата IX за да спомнеме неколку основни напомени за докажувањето на фактите и околностите.

Така, во членот 46 е предвидено дека правото на надоместок заради попреченост се остварува врз основа на конзилијарно мислење од првостепена комисија составена од тројца членови и нивни заменици, лекари специјалисти од соодветна терцијарна здравствена установа. Исто така, предвидена е можност за жалба против наодот и мислењето на првостепената комисија за остварување на надоместок за попреченост, во кој случај наод и мислење дава второстепена комисија од тројца лекари специјалисти од соодветна терцијарна здравствена установа, кои не го донеле конзилијарното мислење во прв степен.

Во членот 51, слично, е предвидено дека потребата за помош и нега од друго лице со наод, оценка и мислење ја утврдуваат стручни комисии во јавни здравствени установи во состав од тројца доктори специјалисти или супспецијалисти од областите на интерната медицина, неврологијата, психијатријата, физикалната медицина и рехабилитацијата, ортопедијата или офталмологијата. Стручните комисии ги формира министерот за здравство, а истиот министер ги определува и јавните здравствени установи во кои ќе има вакви комисии, во согласност со министерот за социјална политика, демографија и млади.

17 Под „водител на случај“ се подразбира стручен соработник задолжен за конкретен случај кој во соработка со корисникот ги утврдува неговите потенцијали и потреби и користи професионални и други ресурси од центарот за социјална работа и други установи, а кои се неопходни за задоволување на потребите и надминувањето на проблемите на корисникот на правата од социјална заштита.

Зборувајќи за овие комисии, важно е да се нотира дека тие треба да ги има во повеќе населени места и јавни здравствени установи, како потенцијалните корисници на овие права би можеле лесно да пристапат и да бидат прегледани.

Членот 29 исто така предвидува наод, оценка и мислење од стручна комисија заради остварување на правото на гарантирана минимална помош, во оние случаи кога постои неспособност за работа. Во овој случај, предвидено е дека наодот, оценката и мислењето го дава стручната комисија при Фондот за пензиското и инвалидското осигурување.

Во членовите 46, 51 и 29 е предвиден и исклучок: споменатите комисии не мораат да дадат наод, оценка и мислење ако претходно наод, оценка и мислење дала Службата за функционална проценка при Јавната здравствена установа – Здравствен дом Скопје, дала наод и мислење согласно членот 295 од Законот за социјална заштита. Но, ова е неконзистентност на самиот Закон за социјалната заштита со други прописи, т.е. постои колизија со Законот за системот за проценка на лица со попреченост (Службен весник бр. 209/2023) кој е донесен после Законот за социјалната заштита и со кој е укината Службата за функционална проценка при Јавната здравствена установа – Здравствен дом Скопје.¹⁸

Заклучок бр. 2

Законот за социјалната заштита е обемен и комплексен пропис, но модерен во своите одредби и усогласен со Законот за општата управна постапка, неговите принципи, воедно и духот на општото управно процесно право. Од аспект на остварувањето на правата од социјалната заштита, апликативни се повеќе материјалноправни одредби, со кои се уредуваат условите за стекнување на правата, како и процесни одредби. Исто така, законските одредби се (до)операционализирани со десетици подзаконски акти, дел од кои уредуваат образец за поднесување на барање, подетални одредби за движење на предметите (т.н. case management) и конкретните докази со кои се уредуваат извесни факти и околности. Иако законската рамка е адекватна, треба да се има предвид дека правилната и доследна примена изискува:

- сериозни капацитети во центрите за социјална работа и лица кои ќе работат на управната постапка, но и лица кои ќе бидат водители на случаи, меѓу кои ќе постои соработка и
- сериозно познавање на повеќе прописи, материјални и процесни.

Дополнително, потребно е да се усогласи Законот за социјалната заштита со Законот за системот за проценка на лица со попреченост кој е донесен подоцна.

Пред да прејдеме кон законите со кои се уредуваат другите социјални права, вреди да се спомене дека центрите за социјална работа треба да внимаваат, во своето секојдневно работење, на тоа дека некогаш различни закони уредуваат слични случаи. На пример, за исти фактички ситуации, може да се применуваат и одредбите од Законот за социјалната заштита и одредбите од Законот за социјалната сигурност на старите лица (Службен весник бр. 104/2019 и 192/2025). За илустрација, лице кое е пензионер и има ниски примања (под извесен праг) може да се квалификува како за правата од социјална заштита (според првспоменатиот закон), така и за да го остварува правото на социјална сигурност за стари лица од членот 4 од вторспоменатиот закон. Оттука, согласно начелото на активна помош на странката, треба да на тоа лице да му се укаже што е поповолно за него.

18 Членот 40 од Законот за системот за проценка на лица со попреченост предвидува дека со денот на започнувањето со примената на овој закон Службата за функционална проценка при Јавната здравствена установа – Здравствен дом Скопје се укинува, а работите од нејзина надлежност преминуваат во надлежност на Министерството за социјална политика, демографија и млади (кое сега е надлежно за ваквите проценки).

3.1.3. Закон за пензиското и инвалидското осигурување

Законот за пензиското и инвалидското осигурување го уредува системот на задолжително пензиско осигурување, како и системот на инвалидско осигурување во Република Северна Македонија. Со него се утврдуваат правата од пензиско и инвалидско осигурување, условите и постапката за стекнување на правото на старосна, инвалидска и семејна пензија, начинот на утврдувањето на висината на пензијата, придонесите кои работодавачите и осигурениците се должни да ги плаќаат, како и правилата за функционирањето на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Република Северна Македонија.

Правата од пензиско и инвалидско осигурување се прикажани во табелата во продолжение:

Табела бр. 2 – Права уредени со Законот за пензиското и инвалидското осигурување

Права од пензиско и инвалидско осигурување
Право на старосна пензија
Право на инвалидска пензија
Право на професионална рехабилитација и права на соодветни парични надоместоци
Право на семејна пензија
Право на паричен надоместок за телесно оштетување
Право на најнизок износ на пензија

Правото на старосната пензија е уредено во Главата III (членови 18 до 37) од Законот за пензиското и инвалидското осигурување (каде е уредено и правото на најнизок износ на пензија). Понатаму, правото на инвалидска пензија и правото на професионална рехабилитација се уредени во Главата IV (членови 38 до 56), правото на семејната пензија е уредено во главата V (членови 57 до 68), а правото на паричен надоместок за телесно оштетување е уредено во Глава VI (членови 69 до 75) од Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Одредбите околу постапката за остварување на правата од пензиското и инвалидското осигурување се содржани во Главата XII од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, а секако супсидиерна примена имаат и правилата на општата управна постапка.

Анализирајќи ги процесните одредби, одредбите во членот 125 уредуваат надлежност на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување да одлучува во постапките за правата од пензиско и инвалидско осигурување и го уредува стекнувањето на својство на осигуреник. Во овој член, исто така (ст. 7) е уредено дека својството на осигуреник се стекнува од денот на поднесувањето на барањето за прием во осигурување, односно со денот на уписот во соодветниот регистар, а доколку се исполнети условите најмногу шест месеци наназад до денот на поднесувањето на барањето. Оттука, актот за стекнување на својство на осигуреник, како и актите кои ги носат центрите за социјална работа за правата од социјална заштита, е декларативен и има својство наназад (од моментот на поднесувањето на барањето, бидејќи осигуреникот веќе тогаш ги исполнувал условите, а дури и пред поднесувањето на барањето). Во споменатиот член 125, ст. 9 е транспонирана и обврската стипулирана во Законот за општата управна постапка: предвидено е дека за утврдување на својство на осигуреник, Фондот за пензиското и инвалидското осигурување по службена должност разменува податоци со други институции.

Во членот 126, понатаму, е уредено кој може да поднесе барање за остварување на правата од пензиско и инвалидско осигурување. Треба да го разликуваме барањето за остварување на

правата од пензиско и инвалидско осигурување од барањето за стекнување на својство на осигуреник.¹⁹ Во членот 126, исто така, е даден основ за подзаконски акт:

- Правилник за образецот на барањето и потребната документација за утврдување на стаж на осигурување со зголемено траење, образецот на барањето и потребната документација за исплата на посмртна помош од средствата на солидарниот фонд, образецот на барањето и потребната документација за остварување на право на старосна пензија, семејна пензија, инвалидска пензија и паричен надоместок за телесно оштетување, барањето и потребната документација за утврдување на инвалидност, образецот на предлогот за утврдување на инвалидност од надлежниот матичен лекар и предлогот за утврдување на инвалидност од лекарската комисија на фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија и образецот на предлогот на работодавачот за утврдување на инвалидност на осигуреникот (Службен весник бр. 99/2023, 19/2024)

Во членот 127, пак, е предвидено дека барањето за остварување на право од пензиско и инвалидско осигурување во хартиена форма се поднесува во филијалите и деловниците на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување, а во електронска форма се поднесува преку интернет страницата на самиот Фонд. Освен тоа, како што веќе истакнавме, во овој член предвидено е дека во постапките пред Фондот за пензиското и инвалидското осигурување се применува, супсидиерно, Законот за општата управна постапка. На крајот, во третиот став на овој член е уредено дека во Статутот на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување поблиску се уредува начинот на остварувањето на правата од пензиското и инвалидското осигурување.

Во членот 128 е предвидено како се постапува во случај на промени на состојбата на инвалидноста и телесното оштетување на осигуреникот, споменувајќи дека преиспитувањето на состојбите може да биде покренато од самиот осигуреник, со барање, но и од страна на Фондот.

Во членот 129, пак, постои една исклучително важна одредба околу доказите: имено, предвидено е дека пензискиот стаж, платата, надоместоците и основиците на осигурување, како и другите факти од влијание врз стекнувањето и утврдувањето на правата се земаат предвид при остварувањето на правата од пензиско и инвалидско осигурување, врз основа на податоците утврдени во матичната евиденција на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување, која е (до)уредена со Правилникот за начинот на водење на матичната евиденција во Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Македонија (Службен весник бр. 70/2013). Значи, Законот за пензиското и инвалидското осигурување е ригорозен во однос на доказите и е заснован на легалната теорија за доказите (службените лица се врзани со закон да веруваат на матичната евиденција). Дополнително, предвидено е во ставот 3 од членот 129 дека „пензискиот стаж не може да се утврди врз основа на изјава на сведоци“.

Членот 130 се надоврзува на членот 129, односно уредува дополнителни докази односно механизми да се утврди фактичката состојба. Така, предвидено е дека за остварување на правата врз основа на инвалидност и неспособност за работа, врз основа на која се стекнува право на инвалидска, односно семејна пензија, како и телесно оштетување, фактичката состојба се утврдува врз основа на наод, оценка и мислење на Комисијата за оценка на работната способност која, пак, се формира во рамките на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување. Оваа Комисија за оценка на работната способност се уредува со акт на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување.²⁰ Во овој член е предвидена и обврска за задолжителен контролен

19 Барањето за стекнување на својство на осигуреник се поднесува со цел формално да се воспостави и евидентира статусот на едно лице како осигуреник во системот на пензиското и инвалидското осигурување што, пак, е предуслов за воопшто да може да се зборува за остварување на било кое право од овој вид на осигурување. Во суштина, граѓаните ретко самите го поднесуваат ова барање, освен кога станува збор за лица кои самостојно вршат дејност или индивидуални земјоделци. Барањето за остварување на некое право, пак, може да го поднесе осигуреник (или корисник на правото, што е друго лице, а не осигуреникот, кое го користи правото (пример дете)) и се однесува токму на уживање на правата од пензиското и инвалидското осигурување (на пример, примање на старосна пензија). Иако различни, очигледно, овие две барања се поврзани – да си осигуреник е предуслов да користиш право.

20 Правилник за организацијата, составот и начинот на работата на Комисијата за оценка на работната способност (Службен весник бр. 142/2021; 278/2023; 265/2024; 183/2025).

преглед. Членот 131, пак, предвидува дека наодот, оцената и мислењето на Комисијата за оцена на работната способност со кои е утврдена инвалидност, односно неспособност за работа, врз основа на кои се стекнува правото на пензија, задолжително подлежи на ревизија (која се врши на секој наод, оцена и мислење донесен во постапка за задолжителен преглед).

Во овој контекст, зборувајќи за членот 130 и членот 131, евидентна е потребата од усогласување со одредбите од Законот за системот за проценка на лица со попреченост.

Табела бр. 3 – Споредбен преглед на закони

Законот за пензиското и инвалидското осигурување	Закон за системот за проценка на лица со попреченост
<ul style="list-style-type: none"> • Член 130 ст. 1 пропишува дека фактичката состојба за остварување права врз основа на инвалидност и неспособност за работа се утврдува врз основа на наод, оцена и мислење на Комисијата за оцена на работната способност, која се формира во рамките на Фондот (на пензиското и инвалидското осигурување). • Член 130 ст. 2 дополнително наведува дека организацијата, составот и начинот на работа на оваа Комисија се уредуваат со акт на Фондот. • Член 131 ст. 3 предвидува задолжителна ревизија на наодот од Комисијата за оцена на работната способност од страна на Комисија за ревизија, која ја формира министерот за социјална политика, демографија и млади. 	<ul style="list-style-type: none"> • Член 3 ст. 1 јасно утврдува дека процената на попреченост се врши заради остварување права и услуги, вклучително и оние утврдени во Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Ова значи дека овој закон треба да биде примарен за процесот на проценка. • Член 23 ст. 1 пропишува дека процената на попреченост започнува со поднесување на барање до Министерството (за социјална политика, демографија и млади) • Член 28 ст. 1 наведува дека Комисијата за проценка (формирана според одредбите од овој закон) врши единствена медицинско-функционална проценка на попреченост. • Член 28 ст. 2 бара процената да се врши во присуство на лицето со попреченост, со исклучок на случаи кога барател е Фондот за меѓународни договори. • Член 41 експлицитно предвидува дека со денот на започнувањето со примената на Законот, вработените во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување кои вршат оцена на работната способност, се преземаат од Министерството за социјална политика, демографија и млади. Ова е јасен индикатор за намерата да се централизира и унифицира процесот на проценка под Министерството.

Членот 132 го уредува рокот во кој Фондот за пензиското и инвалидското осигурување донесува решение (30 дена од денот на поднесувањето на уредно барање, односно 50 дена од денот на поднесувањето на барањето, тогаш кога е потребно да се постапи согласно споменатиот член 130). Очигледно, во овој член исто се потребни интервенции за усогласување со Законот за системот за проценка на лица со попреченост.

Членовите 133 и 134 ја уредуваат жалбата против првостепените решенија, членот 135 го уредува правото да се иницира управен спор против второстепени решенија донесени од страна на Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен. Членот 136, пак, ја уредува обновата на постапката.

Членовите 140 до 153 се сместени во поглавјето 2. Користење и губење на правата, кое е дел од Главата XII. Од нив би издвоиле неколку значајни одредби:

одредбата според која пензијата и другите парични надоместоци се утврдуваат во месечен износ и се исплаќаат наназад (член 141),²¹

одредбата според која правото на професионална рехабилитација и паричните надоместоци во врска со тоа право се ограничуваат, односно престануваат доколку во рок од еден месец инвалидот на трудот не почне со професионалната рехабилитација, односно ако тој без оправдани причини ја прекине професионалната рехабилитација или во определен рок не се јави на поканата за повторно оценување на работната способност,

одредбата во која е предвидено дека корисникот на право според Законот за пензиското и инвалидско осигурување е должен да ја пријави секоја промена што влијае врз правото или обемот на користење на правото најдоцна во рок од 30 дена од денот кога настанала промената,

одредбата според која правата стекнати врз основа на инвалидност и телесно оштетување може да се менуваат зависно од настанатите промени на инвалидноста, односно степенот на телесното оштетување [...].

Заклучок бр. 3

Законот за пензиското и инвалидското осигурување е обемен и комплексен пропис, а на странките им треба сериозна (активна) помош за да ги остваруваат своите права. Фондот за пензиското и инвалидското осигурување треба да има значајни капацитети и лица кои се обучени да го применуваат не само Законот за пензиското и инвалидското осигурување туку и Законот за општата управна постапка. Оттука, неопходно е константно да се инвестира во човечки ресурси во Фондот за пензиското и инвалидското осигурување, но и стручно усовршување на постојните кадри.²²

Дополнително, потребно е да се усогласи Законот за пензиското и инвалидското осигурување со Законот за системот за проценка на лица со попреченост кој е донесен подоцна.

3.1.4. Закон за здравственото осигурување

Законот за здравственото осигурување претставува основен закон што го уредува системот на здравственото осигурување во Република Северна Македонија. Со него се опфатени т.е. уредени повеќе прашања: својството на осигуреник, правата и обврските на осигурениците и услугите кои тие можат да ги добијат, постапката за остварување на правата на осигурениците т.е. постапката за добивање на услуги пред Фондот за здравственото осигурување, статусот, надлежностите, органите и стручната служба на споменатиот Фонд, како и надзорот над неговото работење и други релевантни прашања.

Од аспект на административната правда, врз основа на Законот за здравственото осигурување се водат, со супсидиерна примена на општите норми на управната постапка, бројни управни предмети во кои се решава за здравствени услуги (најчесто за покривањето на трошоците за нив или рефундации или пак набавување и доделување на помагала, справи и слично), како и за правата на парични надоместоци.

Во управните предмети кои се водат согласно Законот за здравственото осигурување, за кои супсидиерно се применуваат и одредбите на општата управна постапка, се решава за:

21 Што значи дека овие решенија се декларативни.

22 Во оваа смисла, земајќи предвид дека најголем дел од вработените во Фондот за пензиското и инвалидското осигурување имаат статус на државни службеници, за нив сега треба да се обезбедуваат специјализирани обуки согласно важечкиот Закон за административни службеници од 2014 (Службен весник бр. 27/2014 ... 201/2024), а од 1 јануари 2027 година, кога тој закон ќе почне да се применува, ќе може да се организираат специјализирани обуки во новоформираната Академија за стручно усовршување и обука на административни службеници според Законот за стручно усовршување и обука на административни службеници (Службен весник бр. 144/2025).

Здравствените услуги се уредени во Главата II од Законот за здравственото осигурување (членови 9 до 11), а правата на парични надоместоци се уредени во Главата III од Законот за здравственото осигурување (членови 12 до 24). Постапката за остварување на правата од задолжително здравствено осигурување е уредена, пак, во Главата IV од Законот за здравственото осигурување (членови 25 до 31, од кои најважен е членот 31).

Согласно членот 25, правата од задолжително здравствено осигурување може да ги оствари само лице на кое му е утврдено својството на осигуреник, односно осигурено лице. Својството на осигуреник се утврдува врз основа на пријава која ја поднесува обврзникот за пресметка и уплата на придонесот (што најчесто е работодавачот) или пак лицето кое бара да му се утврди својство на осигуреник односно осигурено лице.²³ Пријавата се поднесува до Фондот за здравственото осигурување во рок од осум дена од денот на засновањето на работниот однос, односно од денот на стекнувањето на својството врз основа на кое е должен да поднесе пријава за задолжително здравствено осигурување. По исклучок, за одредени категории осигуреници (на пример, од член 5 ст. 1 т. 15), утврдувањето на својството се врши врз основа на решение кое Фондот го носи по службена должност, врз основа на добиените податоци од Управата за јавни приходи (став 4). За други категории (член 5 ст. 1 т. 4), Фондот за здравственото осигурување по службена должност разменува податоци со надлежните институции и врз основа на тие податоци врши прием во здравствено осигурување (став 5). За осигурениците од член 5 ст. 1 т. 1, 2 и 3, својството на осигуреник се утврдува со електронски генерирана пријава врз основа на електронски преземена пријава за засновање на работен однос од надлежната институција (став 6).

Дополнително во членот 25 е предвидено дека Фондот за здравственото осигурување задолжително мора, по поднесена пријава, да донесе решение ако не го признае својството на осигуреник или тоа својство го признае по друга основа. Оваа одредба може да доведе до забуна: дали Фондот за здравственото осигурување не носи решенија кога признава право на осигуреник туку само врши упис во својата евиденција?

Членот 31, за кој веќе рековме дека е најважен, ја уредува постапката за остварување на правата од задолжителното здравствено осигурување, во која, супсидиерно, се применува Законот за општата управна постапка.

Според споменатиот член 31, правата од задолжителното здравствено осигурување во прв степен се остваруваат во Фондот за здравственото осигурување, врз основа на уредно барање поднесено во пишана и/или електронска форма. Барањето во пишана форма се поднесува секој работен ден во текот на работното време на Фондот за здравственото осигурување, а во електронска форма може да се поднесе и надвор од работното време и во неработни денови, а рокот за постапување по барањето започнува да тече од првиот нареден работен ден (ст. 5). Образецот на барањето за остварување на права од задолжително здравствено осигурување и потребната документација која се доставува кон барањето, Фондот за здравственото осигурување ги утврдува со општ акт (ст.6).²⁴ Потребната документација наведена во образецот на барање како државјанство и извод од матична книга, се докази кои Фондот за здравственото осигурување ги прибавува по службена должност од Централниот регистар на население (ст. 6). Решението во прв степен за правата од задолжителното здравствено осигурување донесува директорот на Фондот за здравственото осигурување или од него овластено лице (ст. 7).²⁵ Општиот рок за донесување на решение е 30 дена од денот на предавањето на уредното и комплетното барање (ст. 7), но доколку на донесувањето на решението му претходи утврдување на фактичката состојба за која е потребно и мислење од лекарските комисии на Фондот за здравственото осигурување, рокот е 45 дена (ст. 8). Против решението на Фондот за здравственото осигурување

23 Треба да ги разликуваме терминот „осигуреник“ и „осигурено лице“, така што првиот термин е потесен, а вториот поширок. Осигурено лице е она лице кое ги користи правата од здравствено осигурување посредно, преку осигуреникот (на пример, негово дете).

24 Правилник за содржината и начинот на остварувањето на правата и обврските од задолжителното здравствено осигурување (Службен весник бр. 18/2015; 64/2015; 96/2015; 125/2015; 191/2015; 187/2016; 146/2018; 44/2019; 198/2019; 63/2020; 202/2020; 303/2020; 217/2021; 276/2022; 179/2023; 277/2023; 57/2024; 71/2024; 251/2024).

25 Самата одредба треба да се усогласи со Законот за општата управна постапка, т.е. членот 13 кој го предвидува принципот на делегирање на надлежноста за решавање..

може да се поведе управен спор (ст. 9), што значи дека првостепеното решение е конечно. Во оваа смисла, до неодамна во практиката важеа други правила, така што подолг временски период против првостепено решение на Фондот за здравственото осигурување жалба се поднесуваше до Министерството за здравство, а еден краток период беше предвидено поднесување на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен.²⁶ Во поглед на управниот спор, предвидено е дека кога тој е поведен против решение на Фондот за здравственото осигурување, одлуката судот ќе ја донесе во рок од 30 дена од приемот на уредба тужба (ст. 10).

Значи, ст. 1 до 10 уредуваат општи правила за постапката за остварување на права од здравственото осигурување пред Фондот за здравственото осигурување, како и за управниот спор против решение за остварување на правата од здравствено осигурување (итност на постапката пред Управниот суд).

Во натамошните ставови од членот 31 (ст. 11 – 23) се уредува, пак, постапката за остварување на правото на лекување во странство. Предвидено е дека решение за лекување во странство согласно членот 30, ст. 1 и 2 од Законот за здравственото осигурување²⁷ директорот на Фондот за здравственото осигурување носи врз основа на мислење на првостепена лекарска комисија за лекување во странство, во рок од 30 дена од приемот на барањето (ст. 11). Дополнително, предвидено е дека жалба против таквото првостепено решение се поднесува до Управниот одбор на Фондот за здравственото осигурување (ст. 15 и 16) кој одлучува врз основа на мислење од второстепена лекарска комисија за лекување во странство во рок од 15 дена од приемот на решението донесено во прв степен.²⁸ Останатите ставови од членот 31 кои не ги споменавме, го уредуваат составот на лекарските комисији.

Зборувајќи за постапката за остварување на правото на лекување во странство, вреди да се спомене дека Државниот завод за ревизија при спроведена ревизија го критикуваше приодот кој законодавецот го прифатил, како спротивен на Законот за општата управна постапка во делот на правната заштита (двостепеноста). Со други зборови, според Државниот завод за ревизија недозволиво е против првостепено решение на директорот на Фондот за здравственото осигурување да решава Управниот одбор на истиот Фонд за здравственото осигурување (Државен завод за ревизија, 2024, стр. 14)

Заклучок бр. 4

Законот за здравственото осигурување, за разлика од претходните два, е помал по обем. Сепак, во него се содржани процесни одредби кои треба внимателно да се следат и почитуваат кога се решава за правата од здравствено осигурување. Дел од треба да се ревидираат од аспект на нивната адекватност (отпочнување на течење на рокови за решавање по жалба, надлежноста на Управниот одбор да решава по жалба против првостепени решенија за лекување во странство...).

Во Законот за здравственото осигурување неодамна беа направени интервенции, така што првостепените решенија (освен за лекување во странство) сега се конечни и подлежат, веднаш, на управен спор (за разлика од порано кога против нив се поднесуваше жалба до Министерството за здравствено и еден краток временски период до државната второстепена комисија). Треба периодот кој следи да се прибираат податоци и да се мониторира дали ваквиот пристап е подобар за граѓаните: првостепените решенија веднаш да се оспорат пред Управниот суд, со што постои можност за пократки постапки (гледано во целина, од поднесувањето на барањето до судските пресуди).

26 Види: [Институционална рамка](#), фуснота бр. 32.

27 Кои ги уредуваат случаите на лекување во странство бидејќи извесно заболување не може да се лекува во Република Северна Македонија, односно случаите кога за лекување во странство на извесно заболување се потребни пропратни здравствени услуги и контролни прегледи.

28 Што значи дека повторно, рокот не е врзан со денот на поднесување на жалбата туку со приемот на решението од страна на службите и повторно ќе се јави проблемот на чекање за доставување на списи.

3.1.5. Други релевантни материјални закони

За остварувањето на правата од социјална заштита, правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од здравствено осигурување може освен споменатите три закони да бидат важни и други материјални закони со кои се уредуваат извесни прашања како што се: работниот однос (кој треба да претходи за старосната пензија), здравствената заштита, лековите и медицинските средства, биомедицинското потпомогнато оплодување, заштитата на децата и семејството и слично. Поинаку речено, кога се решаваат управни предмети кои се однесуваат на трите (подгрупи на) права што се опфатени со оваа анализа, нема да се применуваат исклучиво Законот за социјалната заштита, Законот за пензиското и инвалидското осигурување и Законот за здравственото осигурување туку и други материјални закони чии одредби мора да се применат за да се реши предметот. Така, на пример, ако се води управна постапка во која се разгледува барањето на едно лице за старосна пензија, неретко ќе биде потребно органот кој го води предметот да ги примени и одредбите од трудовото право (т.е. одредбите од Законот за работните односи).²⁹ Или, во еден друг пример, ако се решава за барање на граѓанин за траен надоместок поради грижа за дете со попреченост, неопходно ќе треба да се примени Законот за системот за проценка на лица со попреченост за кој веќе стана збор погоре – каде нотиравме дека треба да се усогласат Законот за социјалната заштита и Законот за пензиското и инвалидското осигурување со неговите одредби.

Оттука, може да се каже дека законодавството за социјалните права е исклучително сложено. Решавањето на предмети поврзани со социјалните права значи дека ќе се применат повеќе одредби стипулирани низ бројни материјални закони.

3.1.6. Закон за управни спорови

Законот за управни спорови, на крајот, има особено значење за остварувањето на споменатите, а впрочем и на сите социјални права. Конкретните акти донесени од јавните органи со кои се одлучува за правата од социјална заштита, правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од здравствено осигурување, како управни акти, подлежат на управно-судска контрола пред Управниот суд, односно Вишиот управен суд. Кога ќе ја спроведуваат управно-судската контрола односно кога ќе ги решаваат управните спорови, Управниот суд односно Вишиот управен суд ќе го применуваат Законот за управни спорови. Повеќе за овој закон споменуваме во [поглавје 4.1](#).

Заклучок бр. 5

Основни закони со кои се уредуваат правата од социјална заштита, правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од здравствено осигурување, постапката за нивно остварување и управно-судската контрола на донесените поединечни управни акти со кои се решава за овие права се: Законот за социјалната заштита, Законот за пензиското и инвалидското осигурување, Законот за здравственото осигурување, Законот за општата управна постапка и Законот за управни спорови. Сепак, се применуваат и други закони и подзаконски акти. Правната рамка е сложена, а на странките им треба значителна помош за да ги остварат ефективно своите права.

²⁹ Законот за работните односи е усвоен во 2005, а менуван повеќе пати до сега (Службен весник бр. 62/2005 ... 124/2025)

3.2. Институционална рамка

За институционалната рамка поврзана со трите (подгрупи на) социјални права веќе стана збор во претходниот текст, индиректно, додека се зборуваше за законската рамка. Така, беа споменати фондовите како релевантни јавни органи.³⁰ Сепак, земајќи предвид колку таа е важна, беше одлучено на ова место да се обрне дополнително внимание на институционалната рамка за опфатените три (подгрупи на) социјални права.

Институционалната рамка за овие три подгрупи на социјални права во суштина ја сочинуваат:

- за правата од социјална заштита
- центрите за социјални работи и
- Министерството за социјална политика, демографија и млади
- Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор,
- за правата од пензиско и инвалидско осигурување
- Фондот за пензиското и инвалидското осигурување
- Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор,
- за правата од здравствено осигурување³¹
- Фондот за здравственото осигурување,
- за сите права, во делот на судската заштита против актите на јавните органи:
- Управниот суд и
- Вишиот управен суд.

Центрите за социјална работа (вкупно 30), кои се јавни установи, во суштина решаваат по барањата за остварување на права од социјална заштита во прв степен, а можат и самите, во прв степен, по службена должност да поведат постапка.³² Месната надлежност се утврдува според местото на кое подносителот на барањето има живеалиште или престојувалиште или според други правила (за лица со непознато место на живеење, деца итн.). Министерството за социјал-

30 Може да се јави дилема зошто се користи терминот јавни органи, но паралелно и терминот „институции“. Во суштина, двата термини се познати во македонскиот правен систем. Терминот јавни органи се користи во Законот за општата управна постапка и Законот за управните спорови. Терминот институции, пак, се користи во Законот за вработените во јавниот сектор. Оттука, прифатливо е користењето на двата термини. Сепак, кога ќе говориме за органите кои постапуваат во управна постапка, ќе го користиме терминот јавни органи. Кога ќе зборуваме во поширок контекст, опфаќајќи ги и судовите, ќе зборуваме за институции.

31 Во моментот, согласно важечката правна рамка (заклучно со измените на Законот за здравствената осигурување од Службен весник бр. 154/2025) против решенијата на Фондот за здравственото осигурување донесени во прв степен, со исклучок на оние за лекување во странство, не е дозволена жалба. Тие се конечни и против нив се поднесува тужба за покренување на управен спор. Сепак, во минатото беше предвидена жалба. Долг временски период против првостепените решенија на Фондот за здравствено осигурување се поднесуваше жалба до Министерството за здравство. Со измените на Законот за здравственото осигурување објавени во Службен весник бр. 144/2025 (од 17.07.2025) Министерството за здравство се замени со Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор. Сепак, ова законско решение не траеше ниту две седмици, бидејќи со измените и дополнувањата на Законот за здравственото осигурување објавени во Службен весник бр. 154/2025 (од 29.07.2025) се предвиде она што важи и сега: првостепеното решение да е конечно и против него да се покренува управен спор. Па така, со овие последни измени на законот се предвиде дека против првостепените решенија на Фондот за здравствено осигурување можат жалби да се поднесуваат до споменатата второстепената државна комисија до 1 септември 2025 година, а потоа против првостепените решенија ќе се поднесуваат тужби.

32 Согласно Законот за социјалната заштита, барањето го поднесува граѓанинот, неговиот законски застапник или старател (член 262, ст.1). Освен тоа, центарот за социјална работа може да поведе постапка за остварување на право од социјална заштита и по службена должност (ex officio). Поведувањето на постапка по службена должност се врши по сопствена иницијатива на центарот за социјална работа или по иницијатива на граѓанин, надлежен орган или други органи и организации, кога тоа е во интерес на граѓанинот или кога постои интерес на трети лица.

на политика, демографија и млади, пак, решава во втор степен, по жалба против решението на центрите за социјална работа. Оттука, Министерството за социјална политика, демографија и млади е во суштина второстепен орган во управните постапки од областа на правата од социјална заштита.³³ Сепак, земајќи предвид дека во мал број случаи споменатото министерство одлучува и во прв степен (види: фуснота 21), како второстепен орган кој одлучува по жалба може да се јави и Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор. Исто така, Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор се јавува и како второстепен орган во предметите за гарантирана минимална помош, против првостепените решенија на центрите за социјална работа. Против конечните решенија на Министерството за социјална политика, демографија и млади или второстепената државна комисија странките имаат право на управен спор кој се покренува со тужба до Управниот суд.³⁴

Фондот за пензиското и инвалидското осигурување решава во прв степен во управните постапки кои се водат за правата од пензиското и инвалидското осигурување. Притоа, барањето за остварување на право од пензиско и инвалидско осигурување се поднесува во филијалите или деловниците на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување според местото на живеење на осигуреникот во хартиена форма или преку електронски пристап на интернет страницата на Фондот. Против решение донесено во прв степен од страна на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување, пак, подносителот на барањето има право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор. Против конечните решенија на оваа државна комисија, странките имаат право на тужба до Управниот суд.

Фондот за здравственото осигурување одлучува во прв степен во однос на правата од задолжително здравствено осигурување, врз основа на поднесено барање. Согласно последните измени на Законот за здравственото осигурување од јули 2025 година, првостепеното решение за правата од задолжителното здравствено осигурување кое го донел Фондот за здравственото осигурување е конечно и против него може да се поведе управен спор пред Управниот суд. Во минатото ова беше поинаку уредено: долг временски период против првостепените решенија на Фондот за здравственото осигурување за правата од задолжително здравствено осигурување се поднесуваа жалби до Министерството за здравство, а еден краток временски период важеше правилото дека жалба се поднесува до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор. Иако од јули 2025 година законодавецот одлучи дека против првостепените решенија на Фондот за здравственото осигурување кои се однесуваат на правата од задолжително здравствено осигурување нема да постои право на жалба, неопходно е да се имаат предвид законските решенија кои важеа во минатото. Имено, при анализата на конкретните предмети ќе најдеме и на предмети кои биле иницирани во време кога важеа старите законски решенија, кога жалбата беше дозволена.

Зборувајќи за Фондот за здравственото осигурување, дополнително, треба да се има предвид дека за еден тип на предмети тој се јавува и како првостепен и како второстепен орган. Така, кога се води предмет за лекување во странство³⁵ во прв степен одлучува директорот на Фондот за здравственото осигурување врз основа на мислење на првостепена лекарска комисија за лекување во странство, а во втор степен, по жалба, одлучува Управниот одбор на Фондот за здравственото осигурување врз основа на мислење од второстепената лекарска комисија за лекување во странство. Во овие случаи, против конечното решение на Управниот одбор на Фондот за здравственото осигурување може да се поднесе тужба до Управниот суд.

33 Со два исклучоци. Прво, според Законот за социјалната заштита решение за доделување на еднократна парична помош може да донесе и министерот за социјална политика, демографија и млади ако станува збор за итни и neodложни работи (член 62, став 7). Второ, за рефундација на средства за набавка на патични автомобили решение носи министерот.

34 Вишиот управен суд решава во управен спор од втор степен, тогаш кога против првостепената пресуда може да се поднесе жалба.

35 Согласно членот 30, ставови 1 и 2, а во врска со членот 31, ставови 11 до 20 од Законот за здравствената заштита.

Заклучок бр. 6

Институционалната рамка за правата од социјална заштита, правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од здравственото осигурување ја сочинуваат повеќе институции и таа е мошне комплексна.

Постои невоедначен пристап:

- Во постапките за правата (на парична помош) од социјална заштита против првостепените акти на центрите за социјална работа одлучува ресорното министерство (Министерството за социјална политика, демографија и млади), со исклучок на првостепените акти кои се однесуваат на гарантирана минимална помош, против кои, во втор степен, одлучува Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор. Нејасно е зошто ваква дистинкција: за едно право второстепен орган да биде државната комисија за одлучување во втор степен, а за сите други права ресорното министерство.
- Во постапките за правата од пензиско и инвалидско осигурување против првостепените акти на Фондот за пензиското и инвалидското осигурување одлучува Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор.
- На крајот, во постапките за правата од здравствено осигурување, според најновиот пристап кој го зеде законодавецот, против првостепените акти на Фондот за здравствено осигурување нема жалба во управната постапка и се поведува управен спор.
- Значи, за три социјални права важат различни правила, односно: во едните случаи првостепените акти контролира, по жалба, ресорно министерство; во другите случаи второстепената државна комисија; а, во третите случаи против нив не е дозволена жалба туку непосредно се покренува управен спор.

Законодавецот треба да го воедначи пристапот.

4. ИДЕНТИФИКАЦИЈА И ПРЕЗЕНТИРАЊЕ НА СИСТЕМСКИ И ПОВТОРУВАЧКИ ПРОБЛЕМИ ПРЕКУ АНАЛИЗА НА СУДСКАТА ПРАКТИКА

4.1. Важни одредби од Законот за управни спорови за управно-судската заштита во сферата на социјалните права

Со Законот за управните спорови се уредуваат надлежноста, составот на судот и постапката во која се решава во управните спорови и извршувањето на донесените судски пресуди. Во управен спор се обезбедува судска заштита на правата и правните интереси на физичките и правните лица против поединечни управни акти и дејствија на јавните органи во согласност со овој закон. Овој закон е од особено значење за остварување на управно судската заштита на физичките и правни лица, кога ја оспоруваат законитоста на конечен управен акт. Имено, оваа управно судска заштита на странките е и уставно загарантирана. Со Законот за управни спорови всушност се уредува управно судската постапка, со која од една страна се врши контрола на законитоста на управните акти донесени од страна на јавните органи, како и непостапувањето на органите во со закон предвиден рок, како и заштита на правата и интересите на странките од друга страна. При донесување на судските одлуки, особено значајни се одредбите кои се однесуваат на надлежноста на Управниот суд, како и одредбите кои се однесуваат на видот на одлуката и начинот на донесување на одлуката. На пример, членот 3 кој се однесува на предметот на управен спор е особено значаен за определување на прашања за кои е надлежен Управниот суд, па доколку истото не е предвидено во овој член судот може да ја отфрли тужбата како поднесена до ненадлежен орган за одлучување по одреден предмет. Начелото на усна расправа предвидено во член 9 е една од суштинските новини во Законот за управни спорови согласно кој судот по правило, ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа, а исклучок од примената постои само во случаите утврдени со овој закон. Во корелација со овој член е и член 37 во кој се наведува дека судот одлучува по поднесената тужба, по одржана расправа, освен кога е тоа поинаку уредено со овој закон. Особено значајна е новината во Законот за управни спорови која е предвидена во член 7 со кој се уредува начелото на законитост. Согласно член 58 се предвидува едниот вид на одлука која ја донесува судот, а тоа е пресудата и се вели дека со пресуда судот одлучува за главната работа и за споредните барања. Во член 59 се наведени основите кога судот може да го одбие тужбеното барање, додека во член 60 се наведени основите кога судот го уважува тужбеното барање, при што се истакнува тоа што сега спорот на полна јурisdикција се предвидува како правило, а не како исклучок

Во однос на јакнење на ефикасноста на управно судската постапка особено значајни одредби од Законот за управни спорови се:

- Членот 11 кој се однесува на принципот на ефикасност од причина што за првпат се воведува рок за одлучување во управен спор. Имено, согласно оваа начело на ефикасност судот ќе ја спроведува постапката брзо, без употреба на непотребните дејствија и трошоци и ќе ја донесе својата одлука во разумен рок, односно најдоцна во рок од девет месеци од денот на доставување на списите или создавање на услови за одлучување по тужбата.
- Членот 16 со кој се предвидува дека спорот може да биде решен и од страна на судија поединец. Па така, се предвидува дека во управен спор во прв степен, судот одлучува во совет од тројца судии, или како судија поединец во спорови чиј предмет изразен во парична вредност не го надминува износот од 10.000 евра во денарска противвредност или спорови во кои се оспорени само процесни дејствија во постапката на донесување на управниот акт.
- Членот 60 во кој се наведени основите кога судот го уважува тужбеното барање, при што се

истакнува тоа што сега спорот на полна јурисдикција се предвидува како правило, а не како исклучок.

- Членот 88 кој се однесува на извршување на судските одлуки, во кој се предвидува дека кога пресудата поништува одреден акт на тужениот без да ја реши управната работа, тужениот ќе постапи во согласност со изреката на пресудата во рок од 30 дена од денот на доставата на пресудата, а доколку тужениот не постапи во согласност со пресудата во утврдениот рок ниту го почитува правното мислење и упатството на судот, судот изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган. Додека, за извршување на пресудата со која судот ја решил управната работа во полна јурисдикција, тужениот е должен во рокот определени во пресудата, да ги преземе дејствијата утврдени, односно наложени во пресудата
- Член 36 кој е значаен не само за ефикасноста, туку и за надминување на проблемот кој настанува во практиката, а тоа е недоставување на списи од страна на тужениот орган до Управниот суд. Па така, во Законот за управни спорови се предвидува дека на барање на судот, секој јавен орган е должен, согласно закон да ги достави сите документи и податоци со кои располага, а кои се од интерес за решавање на конкретниот предмет, во рокот определен од судот, а доколку јавниот орган не постапи, судот со решение изрекува парична казна во износ до 20% од месечната плата на овластеното, односно одговорното лице во јавниот орган кое од неоправдани причини не ги доставило документите, односно податоците со кои располага.

4.2. Статистички податоци за спорови пред управното судство

Податоците³⁶ покажуваат дека бројот на тужби поднесени заради повреда на права од социјална заштита е релативно ограничен и со тенденција на благо опаѓање или стагнација во анализираниот период. На пример, кај тужбите за гарантирана минимална помош се бележи намалување од 105 тужби во 2021 година на 54 тужби во 2023 и 2024 година. Сличен тренд на намалување се забележува и кај помош и нега на друго лице (од 121 тужба во 2021 на 69 тужби во 2024), како и кај паричниот надоместок за телесно оштетување. Овие податоци укажуваат дека, иако правата од социјална заштита се масовно остварувани во практиката, што имплицира и илјадници барања, во само еден мал дел од случаите се иницира управно-судска заштита. Воедно, бројот на тужби е мал *vis-à-vis* бројот на решенија со кои се одбиваат барањата за остварувања на правата од социјална заштита.

Табела бр. 4 – Податоци за поднесени тужби во предмети за социјални права и усвоени тужбени барања

Година	2021	2022	2023	2024
Број на поднесени тужби по основ „гарантирана социјална помош“	105	63	54	54
Број на усвоени тужби по основ „гарантирана минимална помош“	45	22	28	15
Број на поднесени тужби по основ „паричен надоместок за телесно оштетување“	23	23	10	15
Број на усвоени тужби по основ „паричен надоместок за телесно оштетување“	11	9	7	7

³⁶ Податоците се добиени преку одговор на барање за пристап до информации од јавен карактер пратено во месец октомври 2025 година, кое беше усвоено со Решение бр. 0819 СПИ.бр.03-18/25 од 20.10.2025 година донесено од страна на Управниот суд.

Број на поднесени тужби по основ „помош и нега на друго лице“	121	95	85	69
Број на усвоени тужби по основ „помош и нега на друго лице“	99	67	51	44
Број на поднесени тужби по основ „еднократна парична помош“	9	13	17	19
Број на усвоени тужби по основ „еднократна парична помош“	4	7	9	7
Број на поднесени тужби по основ надоместок на плата за скратено работно време	Согласно АКМИС системот се заведува како „права на задолжително здравствено осигурување“ во кој основ се заведуваат надоместоци од повеќе разни основи кои произлегуваат од правата од задолжително здравствено осигурување (боледување, телесно оштетување-попреченост, бременост и сл.), поради што не може да се извлече точен податок по бараниот основ.			
Број на поднесени тужби по основ „додаток за домување“	Број на поднесени тужби по основ „додаток за домување“ како основ во АКМИС системот не евидентира, поради што не може да се извлече точен податок по бараниот основ			
Број на поднесени тужби по основ „социјална сигурност за стари лица“	Согласно АКМИС системот се заведува во основот „социјална заштита“ заедно со други основи од слична област, поради што не може да се извлече точен статистички податок за број на примени тужби по бараниот основ.			

Ако ги набљудуваме општите податоци за предметите кои се заведуваат под број У-4,³⁷ кои се практично предметите кои се од наш интерес, ќе видиме дека мал е бројот и на предмети за другите социјални права (освен правата од социјална заштита).

Сепак, иако бројот на тужби е релативно мал, може да се види дека постои константен број на уважени тужби (имено, речиси половина од тужбите се секогаш уважени во случаите на гарантирана минимална помош). Ова укажува дека, иако бројот на тужби е релативно мал, тие се поднесуваат во случаите кога навистина постојат повреди кои го чинат управниот акт незаконит. За жал, сепак, до овој податок не може да се дојде преку годишните извештаи за работа на Управниот суд, поради што мора да се поднесе барање за пристап до информации од јавен карактер. Во иднина треба во годишните извештаи на судот да биде даден и податок за тоа колку од тужбите се уважени, одбиени (или отфрлени), а и колку пати е одлучено во полна јурисдикција.

Од аспект на ефикасноста на управно-судската постапка, за илустрација ја прикажуваме 2024 година, во делот на предметите заведени под број У-4.

37 Управни спорови од областа на пензиите, правата од пензиско и инвалидско осигурување и други права кои се решаваат во одделот за имотно-правна област, денационализација, експропријација, право од пензиско и инвалидско и здравствено осигурување, урбанизам, градежништво, прекршоци и други спорови и управни спорови од областа на пензиите, права од пензиско и инвалидско осигурување и други права кои се решаваат во одделот за царини, концесии, јавно приватни партнерства и други сродни права и права од социјална заштита, прекршоци и други сродни права.

Табела бр. 5 – Илустративен пример за ефикасноста³⁸

Вид на предмет	Нерешени	Новопримени	Повторно заведени	Погрешно заведени	Вкупно во работа	Решени	Остаток
У-4	390	477	36	1	902	470	432

Во продолжение е понуден пресек, според оддели.

Табела бр. 6 – Илустративен пример за ефикасноста, по оддели³⁹

Вид на предмет	Нерешени	Новопримени	Погрешно заведени	Вкупно во работа	Решени	Остаток
У-4 во одделот за имотно - правна област, денационализација, експропријација, право од пензиско, инвалидско и здравствено осигурување, урбанизам, градежништво, прекршоци и други сродни права	0	188	0	309	42	267
У-4 во одделот за царини, концесии, јавни приватни партнерства и други сродни права и права од социјална заштита, прекршоци и други сродни права	390	394	1	593	428	165

Да резимираме, иако правата од социјална заштита секојдневно се остваруваат преку центрите за социјална работа, Фондот за пензиското и инвалидското осигурување и Фондот за здравственото осигурување, статистичките податоци покажуваат дека бројот на тужби поднесени по овие основи е релативно мал во споредба со вкупниот број на предмети кои се решаваат пред овие органи.

Оттука, во натамошниот текст, при идентификувањето и презентацијата на системските и повторувачки проблеми во сферата на социјалната заштита, анализата ќе се фокусира на оние пресуди донесени во последните пет години со кои се прифаќаат тужбените барања, особено во случаи на посериозни повреди на правата и законските обврски од страна на јавните органи. Поинаку речено, пресудите кои се презентираат во натамошниот текст се внимателно избрани бидејќи во нив се укажува на сериозни системски и повторувачки проблеми во управните постапки кои се однесуваат на социјалните права (т.е. системски повреди поврзани со административната социјална правда). Притоа, треба да се има предвид дека анализата на наведените пресуди за кои има поднаслови во Анекс 1, изискуваше анализа на уште десетина други пресуди (земајќи предвид дека станува збор за повторувачки управни спорови – за истиот предмет, се носени неколку пресуди)

38 Извештај за работата на Управниот суд (Управен суд, 2025).

39 Исто.

4.3. Повреда на принципот на утврдување на материјалната вистина

Принципот на утврдување на материјалната вистина беше детално образложен во претходниот текст. Да се потсетиме, станува збор за темелен во управната постапка, кој налага јавните органи да ги утврдат сите факти и околности од битно значење за правилно решавање на управната работа.

Анализираните пресуди откриваат континуирано и систематско непочитување на ова начело од страна на управните органи:

- **Нецелосно и погрешно утврдена фактичка состојба:**

- Во Пресудата У-4.бр.6/2024, Управниот суд утврдил дека наводите на тужениот орган за неплатени придонеси за периодот 03/2021 до 07/2021 година се контрадикторни со приложените докази, кои покажуваат „0,00“ за неплатени часови. Ова укажува на нецелосно и неправилно утврдување на фактичката состојба, спротивно на член 10 став 1 од Законот за општата управна постапка.
- Пресудата У-4.бр.512/2023 констатира дека управните органи неправилно ја утврдиле фактичката состојба, особено во однос на трајната неспособност за работа на тужителката и пресметката на приходите, што е спротивно на член 10 став 1 од Законот за општата управна постапка.
- Во Пресудата У-4.бр.196/2022, судот утврдил дека Фондот за здравствено осигурување не сторил доволно напори за утврдување на фактичката состојба, особено во однос на неопходноста од дијагностички постапки пред лекување во странство за витално загрошено лице. Ова е директна повреда на член 10 став 1 од Законот за општата управна постапка.
- Пресудата У-4.бр.113/2024 содржи дел во кој е наведено дека органите нецелосно и погрешно ја утврдиле фактичката состојба, паушално отфрлајќи докази за трајна и тешка здравствена состојба на тужителот. Наодот, оцената и мислењето на стручната комисија не биле извршени врз основа на непосреден преглед, туку само врз основа на медицинска документација, што судот го смета за недоволно за утврдување на релевантните факти. Ова е спротивно на член 10 од Законот за општата управна постапка.
- Во Пресудата У-4.бр.591/2023, судот утврдил дека првостепениот орган воопшто не ги ценел процесните пропусти и не ја зел предвид околноста дали е извршен непосреден преглед врз тужителот. Исто така, фактичката состојба е непотполно утврдена, бидејќи наодот, оцената и мислењето на стручната комисија не се извршени врз основа на непосреден преглед, туку само врз основа на медицинска документација. Ова е спротивно на член 10 од Законот за општата управна постапка.

- **Игнорирање на докази и контрадикторни одлуки:**

- Во повеќе случаи, управните органи контрадикторно ги ценеле доказите, игнорирајќи ја претходно утврдената трајна состојба на тужителите. На пример, во Пресудата У-4.бр.113/2024, лице со утврдена трајна состојба (слепило) еднаш стекнува право, а друг пат, според исти докази, не го стекнува. Ова е ирационално и укажува на селективно и неконзистентно вреднување на доказите, спротивно на начелото на слободна оценка на доказите од член 12 од Законот за општата управна постапка.
- Во Пресудата У-4.бр.101/2023, органите не ја утврдиле правилно основицата за пресметка на надоместокот, бидејќи не го зеле предвид варијабилниот дел од платата на тужителката, иако за истиот биле платени придонеси. Ова е спротивно на начелото за утврдување на материјалната вистина од Законот за општата управна постапка.

4.4. Погрешна примена на материјалното право

Погрешната примена на материјалното право често е логична последица на нецелосно или неправилно утврдената фактичка состојба. Во анализираниите пресуди, беше констатирано дека погрешната примена на материјалното право е честа појава во сферата на социјалната заштита. Така, се констатираше:

- **Неправилна интерпретација на законски одредби:**
 - Во Пресудата У-4.бр.101/2023, јавните органи погрешно го примениле член 16 од Законот за здравственото осигурување, кој дефинира дека основица е „просечниот месечен износ на исплатената плата на која е платен придонесот“. Ова се случило со игнорирање на варијабилниот дел од платата на тужителката, иако за него биле платени придонеси.
 - Пресудата У-4.бр.512/2023 укажува на погрешна примена на материјалното право во однос на трајната неспособност за работа на тужителката и пресметката на приходите, особено во контекст на член 29 став 5 од Законот за социјалната заштита, кој предвидува зголемување на еквивалентната скала за лица со попреченост.
 - Во Пресудата У-4.бр.196/2022, тужениот орган погрешно го применил материјалното право, особено одредбите од Правилникот за начинот на користење на здравствени услуги на осигурените лица во странство, не земајќи предвид дека дијагностичките постапки се дел од процесот на лекување за витално загрошено лице, согласно член 30 од Законот за здравственото осигурување.
 - Пресудата У-4.бр.113/2024 констатира погрешна примена на материјалното право како логичка последица на погрешно утврдената фактичка состојба, со нејасно и контрадикторно применување на членовите 48, 49 и 50 од Законот за социјалната заштита.
 - Во Пресудата У-4.бр.591/2023, Управниот суд имплицитно укажува на погрешна примена на материјалното право со цитирање на членовите 28 став 1 и 33 став 1 алинеја 2 од Законот за социјалната заштита, кои ги дефинираат условите за право на гарантирана минимална помош и имотот од кој може да се издржува. Судот нагласува дека треба правилно да се утврди кој имот го поседува тужителот и дали од истиот може да се издржува.

4.5. Непочитување на судски пресуди и напатствија на судот

Еден од најзагрижувачките системски проблеми е повеќекратното непочитување на правосилните судски пресуди и напатствијата на Управниот суд од страна на јавните органи. Според член 13 од Законот за управни спорови, правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и за јавните органи. Дополнително, член 60 став 5 од истиот закон пропишува дека тужениот орган е врзан за правното мислење на судот и за неговите ставови кои се однесуваат на постапката. Имено, од анализата подолу, гледаме:

- **Повторени поништувања и враќање на предмети:**
 - Во **Пресудата У-4.бр.6/2024**, Управниот суд веќе двапати ги поништил одлуките на Министерството за здравство и го вратил предметот на повторно одлучување. И покрај овие претходни поништувања и напатствија, тужениот орган повторно донел решение кое е незаконско поради нецелосно и неправилно утврдена фактичка состојба.
 - **Пресудата У-4.бр.196/2022** е, исто така, пример за повторен управен спор, каде Управниот суд веќе еднаш ја поништил одлуката на тужениот орган (У-4.бр.38/2021) и го вратил предметот, но тужениот орган повторно донел незаконски акт.
 - **Пресудата У-4.бр.113/2024** е особено илустративна, каде постои евидентно и континуирано непочитување на напатствијата на Управниот суд, кој во три претходни пресуди давал јасни насоки за постапување.
 - Во **Пресудата У-4.бр.436/2023**, Министерството за здравство не постапило по задолжението да донесе нов управен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата У-4.бр.36/2022,

што довело до „молчење на администрацијата“. Ова е директно непочитување на судска одлука и начелото на законитост.

- **Игнорирање на правното мислење на судот:**

- Во сите случаи на повторени управни спорови, управните органи не се придржувале до правното мислење на судот и неговите ставови кои се однесуваат на постапката, како што е наложено со член 60 став 5 од Законот за управни спорови, со што придонесува постапките за остварување на правна заштита да се неефикасни и неефективни.

4.6. Други повреди

Покрај горенаведените, идентификувани се и други повторувачки повреди на процесното право и начелата на управната постапка, кои придонесуваат за неефикасност и одолговлекување на правдата:

- **Нејасност и противречност во образложението на управните акти:**

- Во Пресудата У-4.бр.6/2024, оспореното решение е нецелосно и погрешно изработено, со недостатоци поради кои не може да се испита, нејасни причини и противречност на доказите. Ова е спротивно на член 88 став 4 од Законот за општата управна постапка, кој бара образложението да ги содржи причините поради кои е донесен управниот акт. Слични повреди се констатирани и во Пресудата У-4.бр.196/2022.

- **Неприсуство на претставник на тужениот орган на јавна расправа:**

- Во Пресудата У-4.бр.6/2024 и Пресудата У-4.бр.196/2022, претставник на тужениот орган не се јавил на јавната расправа, иако бил уредно поканет. Ова го отежнува разјаснувањето на фактите и околностите.

- **Одолговлекување на постапката и неекономичност:**

- Сите анализирани пресуди укажуваат на исклучително долго траење на управните и управно-судските постапки.

- **Повреда на начелото на активна помош на странката и сервисна ориентација:**

- Во повеќе од случаите подолу е видно дека јавните органи не се сервисно ориентирани ниту пак им помогнале на странките кои, сами по себе, се наоѓаат во незавидна положба.

- **Молчење на администрацијата:**

- Пресудата У-4.бр.436/2023 е директен пример за „молчење на администрацијата“, каде Министерството за здравство не донело управен акт во законскиот рок по претходна судска пресуда. Ова е повреда на член 3 точка 2 од Законот за управни спорови.

Заклучок бр. 7

Идентификувани повторувачки проблеми се:

- нејасност и противречност во образложението на управните акти,
- неприсуство на претставник на тужениот орган на јавна расправа,
- одолговлекување на постапката и неекономичност,
- повреда на начелото на активна помош на странката и сервисна ориентација и
- молчење на администрацијата
- носење само анулотивни пресуди, а не и пресуди во спор на полна јурисдикција
- не одлучување мериторно на второстепениот орган.

5. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

5.1. Општи заклучоци за пристапот до административна социјална правда

Анализата на пристапот до административната социјална правда во Република Северна Македонија покажува дека, и покрај постоењето на релативно солидна уставна и законска рамка, реалното остварување и заштита на социјалните права во управната и управно-судската постапка и понатаму се соочува со сериозни системски слабости. Формалната усогласеност на законодавството со меѓународните стандарди и европските принципи не секогаш е проследена со нивна доследна и квалитетна примена во практиката, што директно се одразува врз правната сигурност, еднаквоста на граѓаните и ефективноста на правната заштита.

Пристапот до административна социјална правда не може да се сведе само на формалната можност да се поведе управна постапка или управен спор. Тој подразбира функционален систем во кој јавните органи постапуваат законито, непристрасно, ефикасно и со активна помош на странките (т.е. ги почитуваат принципите на Законот за општата управна постапка, општо земено), а управното судство обезбедува реална и навремена судска заштита. Анализата укажува дека токму во оваа функционална димензија постојат најголемите предизвици.

5.2. Заклучоци по повод правната рамка

Од аспект на нормативната рамка, може да се заклучи дека Законот за општата управна постапка претставува силна системска основа за заштита на правата на странките, вклучително и на социјалните права. Принципите содржани во овој закон (законитост, правна сигурност, пропорционалност, ефикасност, активна помош на странката и утврдување на материјалната вистина) се во целосна согласност со европските стандарди за добра управа.

Сепак, анализата покажува дека во посебните закони од областа на социјалната заштита, пензиското и инвалидското осигурување и здравственото осигурување, како и во подзаконските акти донесени врз основа на нив, често се содржани решенија кои во практика ја релативизираат или ограничуваат примената на овие принципи. Иако формално не се дерогирани основните начела на Законот за општата управна постапка, начинот на кој се уредени одредени постапки може да создаде потешкотии за странките.

5.3. Заклучоци за примената на управното процесно право

Анализата на управната практика покажува дека секој од материјалните прописи има упатувачка норма за примена на Законот за општа управна постапка, при спроведување на постапка како за остварување на правата од социјална заштита, така и за правата од пензиското и инвалидското осигурување и за остварување на правата од задолжителното здравствено осигурување. Оттука, надлежните органи кога одлучуваат по овие права треба да вршат доследна примена на овој формален пропис, при тоа имајќи го предвид духот на законот, како и целта која е управната постапка да обезбеди ефикасно и законито остварување на правата на странките, а при тоа да се обезбеди и активна улога на странката во целата постапка. Анализата укажа дека најголем дел од проблемите во пристапот до административна социјална правда произлегуваат од недоследната примена на основните начела на Законот за општата управна постапка од страна на јавните органи. Особено се издвојуваат следниве слабости:

- формалистички пристап при одлучувањето, со прекумерно инсистирање на формални недостатоци на барањата;
- недоволна примена на принципот на активна помош на странката;
- недоволно утврдување на материјалната вистина;

- недоволно образложени управни акти, особено во случаи на одбивање или укинување на веќе стекнати права и
- недоволна примена на донесување на мериторни одлуки од страна на второстепениот орган.

Овие појави имаат особено негативно влијание во постапките за социјални права, каде странките често се лица со ниско ниво на правна писменост, ограничени финансиски ресурси и зголемена зависност од навременото остварување на правата.

5.4. Заклучоци по повод институционалната рамка

Институционалната анализа укажува дека постои висока фрагментација на надлежностите меѓу различни јавни органи (центри за социјална работа, фондови, комисији), што дополнително ја усложнува постапката за граѓаните. Интересно е што во секоја од трите подобласти (права од социјалната заштита, права од пензиско и инвалидско осигурување и права од здравствено осигурување) има различен приод околу (не)постоенето на жалба и надлежноста да се решава по жалба во управна постапка. Во оваа анализа немаше ниту простор ниту прилика да се направи преглед на реалните капацитети во сите јавни органи. Сепак, во претстојниот период е нужно да се иницира процес на подготовка на функционални анализи на сите јавни органи кои спаѓаат во институционалната рамка за социјалните права.

5.5. Заклучоци во однос на управно-судската заштита

Анализата недвосмислено покажува дека управно-судската заштита во сферата на социјалните права не ја остварува во целост својата корективна и заштитна улога. Имено, иако постои јасна законска обврска за решавање во полна јурисдикција, Управниот суд ретко ја користи оваа можност, што резултира со т.н. „пинг-понг ефект“ и долготрајни постапки.

Недоволното решавање во полна јурисдикција, заедно со честото враќање на предметите на повторно одлучување, значително го продолжува времето потребно за остварување на социјалните права и ја поткопува довербата на граѓаните во системот на правна заштита. Ова е особено проблематично ако се земе предвид дека токму во предметите од социјална природа времето има суштинско значење.

5.6. Свкупен заклучок

Свкупно гледано, анализата покажува дека клучниот проблем на пристапот до административната социјална правда во Република Северна Македонија не е во недостатокот на правни норми, туку во нивната практична примена. Постои јасен јаз помеѓу нормативно прокламираните принципи и реалната управна и судска практика.

Подобрувањето на пристапот до административна социјална правда бара системски пристап кој ќе опфати:

- унапредување на управната практика и почитување на принципите на Законот за општата управна постапка, како и принципите од другите закони;
- анализа и соодветно јакнење на институционалните капацитети (функционални анализи на јавните органи и политики за јакнење на капацитетите засновани на докази);
- јакнење на капацитетите на управното судство, земајќи го предвид огромниот број на предмети по кои се постапува, но и промена на судската практика кон поактивно решавање во полна јурисдикција и
- постојано афирмирање на принципите на социјална праведност, солидарност и пропорционалност.

5.7. Препораки

Во однос на првостепените органи кои одлучуваат во управна постапка како основна препорака е дека тие задолжително треба да внимаваат и да ги применуваат доследно одредбите како од материјалните прописи, така и од Законот за општата управна постапка. Особено органите треба да ги почитуваат и применуваат основните принципи предвидени со Законот за општата управна постапка. Следствено на анализата на судските одлуки се нотира дека најголемата слабост или незаконитост која се утврдува во пресудите е неправилното утврдување на фактичка состојба, непостапување по напатствијата на судските пресуди, а во некои случаи и недоставување на списи. Ваквата состојба може да се надмине со преземање на следниве мерки: првостепените органи да изготвуваат решенија со детални, јасни и прецизни образложенија, од кои јасно ќе се види како е утврдена фактичката состојба и кои конкретни докази ги земал предвид при одлучувањето, да не постои противречност и јасно да се наведат сите причини за донесување на решение.

За второстепениот орган, од значење е доследната примена на членот од Законот за општата управна постапка со кои им се дава можност за мериторно одлучување и исто така, изготвување на решенија со јасни образложенија.

За ефикасна управно судска заштита Управниот суд треба да ги применува одредбите кои се однесуваат на изрекување на казни за неизвршување на пресуда, како и за недоставување на списи. Но, она што треба да се потенцира дека новиот закон управниот спор на полна јурисдикција го воведува како правило, а не како исклучок, па оттука Управниот суд треба се почесто да носи пресуди во спор на полна јурисдикција, а особено во предметите во кои тужба се поднесува по неколку пати.

Освен органите, треба да се нотира дека и странките имаат одредено влијание врз постапката, па оттука секоја странка при поднесување на барањето за остварување на одредено право треба да внимава да ги обезбеди сите докази од нејзина страна (освен доказите кои се обезбедуваат по службена должност) со кои органот ќе може правилно да утврди дали се исполнети сите услови предвидени во материјалните прописи за признавање на одредено право. Законот за општата управна постапка ѝ овозможува активна улога на странката во постапката, па согласно тоа таа треба да се повикува на примена на тие одредби и да учествува во секоја од фазите во постапката за остварување и заштита на своите права.

Во однос на ефикасното остварување на правната заштита во управната постапка и управниот спор од анализираниите судски одлуки може да извлечеме неколку наоди и препораки.

Табела бр. 7 – Препораки за ефикасно остварување на правната заштита во управна постапка и управен спор

Р.бр.	Наод	Препорака
1	Нема податоци за извршување на пресуди.	Да се предвиди обврска за органите да го известуваат Управниот суд за постапување по одлуката на судот, а Управниот суд да изготвува Извештај за бројот и начинот на извршување на одлуките кои ги донел.
2	Не се почитува рокот од Законот за општата управна постапка за постапување по барање на странка.	Да се почитуваат одредбите за дисциплинска одговорност за непостапување во со закон предвидениот рок.

3	Второстепениот орган најчесто не одлучува мериторно	Доследна примена на член 109 од Законот за општата управна постапка во кој во ставовите 10 и 11 се предвидува мериторното одлучување.
4	Непостапувања по напатствија на судот и ефективно извршување на судски одлуки	Доследна примена на член 88 од Законот за управни спорови за извршување на пресуди
5	Недоставување на списи до Управниот суд од страна на тужениот орган, односно непочитување на одредбата од Законот за управни спорови за доставување на списи	Доследна примена на член 33 став 6 од Законот за управни спорови

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Alberta Civil Liberties Research Centre. (n.d.). What is Access to Justice? Retrieved октомври 31, 2025, from <https://www.aclrc.com/access-to-justice/what-is-access-to-justice/>
- Commissioner for Human Rights - Council of Europe. (2025). Social rights. Retrieved септември 30, 2025, from <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/social-rights>
- Committee of Ministers of Council of Europe. (2007). *Council of Europe*. Retrieved ноември 11, 2025, from Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c#:~:text=By%20proposing%20a%20%E2%80%9Ccode%20of,all%20public%20administrations%20should%20use>
- Committee of Ministers of Council of Europe. (2004). *Council of Europe*. Retrieved ноември 10, 2025, from Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts: <https://rm.coe.int/cmrec-2004-20-on-judicial-review-of-administrative-acts/1680a43b5b>
- Creyke, R., & McMillan, J. (1993). *Administrative Justice - the Core and the Fringe*. Australian Institute of Administrative Law Inc. Retrieved септември 30, 2025, from <https://aial.org.au/wp-content/uploads/2020/03/AdministrativeJustice.pdf>
- Elina, P. (2009). Beyond Predictability - Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order. *German Law Journal*, 1469-1493. Retrieved декември 7, 2025, from <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/beyond-predictability-reflections-on-legal-certainty-and-the-discourse-theory-of-law-in-the-eu-legal-order/19AE05489C64ABA9AF4D-D66C0E261DF8>
- Merriam-Webster Dictionary. (n.d.). Efficient (adjective). Retrieved декември 7, 2025, from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/efficient>
- Mohd Waza, A., & Ekambaker, P. (2024). Analysis of the Impact of Justice Theory in Public Administration. *International Journal of Integrative Research (IJIR)*, 2(2), 145-156. Retrieved септември 30, 2025, from https://www.researchgate.net/publication/378784001_Analysis_of_the_Impact_of_Justice_Theory_in_Public_Administration
- Office of the High Commissioner for Human Rights - United Nations. (2025). Economic, social and cultural rights. Retrieved септември 30, 2025, from <https://www.ohchr.org/en/human-rights/economic-social-cultural-rights>
- Romeva v. Republic of North Macedonia, 32141/10 (European Court of Human Rights 2019). Retrieved декември 7, 2025, from <https://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2020/02/Prevod-ROM-EVA-v.-RSM.pdf>
- Rysovskyy v. Ukraine, 29979/04 (European Court of Human Rights 2011). Retrieved декември 7, 2025, from <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-107088%22%5D%7D>
- SIGMA. (n.d.). Service delivery and digitalisation: About. SIGMA. Retrieved ноември 3, 2025, from <https://www.sigmaweb.org/en/thematic-areas/Service-delivery-and-digitalisation.html>
- Битраков, К., & Сопронов, М. (2023). *Прирачник за европските стандарди за управните постапки*. Скопје: Институт за човекови права - Скопје. Retrieved септември 30, 2025, from <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8/2023%20-%20%D0%9F%D0%A0%D0%98%D0%>
- Блупринт Група за реформи во правосудството. (2024). *Пристап до административна правда: системски проблеми и недостатоци*. Скопје: Блупринт Група за реформи во правосудството и Фондација Отворено општество - Македонија. Retrieved октомври 8, 2025, from <https://www.google.com/search?q=%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF+%D0%B4%D0%BE+%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B0&og=%D0%BF>

- [D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0](#)
- Георгиевска, Е., Цоневска Вангелова, И., & Карева, Т. (2022). Судска заштита на правата од социјална заштита - Дали новите законски решенија во областа на социјалната заштита и управните спорови ја унапредува судската заштита на правата од социјалната заштита. Блупринт група за реформи во правосудството. Retrieved декември 7, 2025, from <https://blueprint.org.mk/wp-content/uploads/2022/04/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%81%D0%B8-%D0%A1%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0-%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD-2503202>
- Давитковски, Б., & Павловска-Данева, А. (2018). *Административно право - прв дел (материјално право)*. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Retrieved декември 12, 2025, from https://ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2025/06/administrativno_pravo_i.pdf
- Давитковски, Б., & Павловска-Данева, А. (2020). *Административно право – книга втора (процесно право)*. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Retrieved септември 30, 2025, from https://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_II.pdf
- Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Амет, И., Тноковска, З., Сејдини, Б., Герасимовска, А., & Хаџи Зафиров, Ж. (2022). *Коментар на Законот за управните спорови*. (А. Павловска-Данева, Ed.) Скопје: Мисија на ОБСЕ во Скопје. Retrieved декември 7, 2025, from <https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/6/d/522136.pdf>
- Доцевски против Република Македонија, 66907/01 (European Court of Human Rights 2007). Retrieved декември 8, 2025, from <https://biroescp.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/%D0%94%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%92%D0%A1%D0%9A%D0%98-%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A2%D0%98%D0%92-%D0%A0%D0%95%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%9A%D0%90-%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90.pdf>
- Државен завод за ревизија. (2024). *Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2022 година на Фонд за здравствено осигурување на Република Северна Македонија 01 2023 02 02*. Скопје: Државен завод за ревизија. Retrieved декември 7, 2025, from https://dzt.mk/sites/default/files/2024-06/3_Fond_zdravstveno_osiguruvanje_KOMPLET_2023.pdf
- Институт за човекови права. (2022). *Извештај за пристап до правда: 2022 година*. Институт за човекови права. Retrieved октомври 31, 2025, from <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8/2022%20-%20%D0%9F%D0%A0%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9F%20%D0%94%D0%9E%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92-%D0%94%D0%90%20%D0%97%D0%90%20%D0%A1%D0%98%D0%A2%D0%95/Policy%20paper/izvesh>
- Институт за човекови права. (2024). *Пристап до административна правда - системски проблеми и слабости*. Скопје: Институт за човекови права. Retrieved декември 7, 2025, from https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/Administrativna%20pravda_Blueprint%202024/Administrativna-pravda-ENG_compressed.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Македонско здружение на млади правници. (2025). *Годишен извештај за ефикасноста на правната заштита на човековите права во Република Северна Македонија за 2024 година*. Скопје: Македонско здружение на млади правници. Retrieved декември 7, 2025, from <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2025/03/GODISEN-IZVESTAJ-ZA-COVEKOVI-PRAVA-MZMP-2024.pdf>
- Миловановиќ, Д., & Крстиќ, И. (2021). *Стандарди Европског суда за људска права од значаја за управни суд*. Београд: Управни суд; Правосудна академија. Retrieved декември 7, 2025, from <https://www.pars.rs/public/Dokumenti/Publikacije/1145/Standardi-Evropskog-suda-za-ludska-prava-upravno.pdf>
- Министерство за правда. (2023). *Развојна секторска стратегија за правосудство (2024-2028)*. Министерство за правда. Retrieved декември 7, 2025, from <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B3%20%D0%A0%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%BD%D0%B0%20%D0%A1%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD-2503202>

- **[80%D1%81%D0%BA%D0%B0%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B](#)**
- Наумоска, А. (2022, март 29). Социјална правда - утопија или реалност? Лице в Лице. Retrieved септември 30, 2025, from <https://licevlice.mk/soczijalna-pravda-utopija-ili-realnost/>
- Петрушевска, Т., Пандовски, Б., Атанасовска, В., Верник Шетинц, Б., & Кочковска Шетниц, К. (2019). *Пристап до правда во РСМ: Сеопфатна студија за политиките во областа на пристапот до правдата во кривичните, граѓанските и управните постапки.* (Г. Гоцевски, & Е. Георгиевска, Eds.) Скопје: Македонско здружение на млади правници. Retrieved октомври 8, 2025, from https://myla.org.mk/wp-content/uploads/pdf/STUDIJA_Pristap-do-Pravda_A4_HQ.pdf
- Управен суд. (2025). *Извештај за работата на Управниот суд за 2024 година.* Скопје: Управен суд. Retrieved декември 7, 2025, from <https://shorturl.at/1XKrW>

СЕЛЕКТИРАНИ АНАЛИЗИРАНИ ПРЕСУДИ

Пресуда У-4.бр.113/2024 од 25.06.2025

Пресуда број	У.бр.113/2024 од 25.06.2024
Суд	Управен суд
Област	Права од социјална заштита (надоместок за помош и нега од друго лице)
Основ	<p>Управниот суд е надлежен да обезбедува судска заштита против поединечните управни акти на јавните органи.</p> <p>Во случајов е донесен поединечен акт на јавен орган согласно Законот за социјалната заштита, конкретно врз основа на членовите 48, 49 и 50, кои уредуваат кому припаѓа правото на надоместок за помош и нега од друго лице, односно колкав е износот на надоместокот, како и што значи надоместок за помош и нега од друго лице во поголем обем.</p>
Фактичка состојба	<p>Тужителот е лице со трајна и тешка здравствена состојба, дијагностициран со Glaucoma congenitum (вроден глауком), што резултирало со видно поле редуцирано за 98%. Врз основа на оваа состојба, со решение од 23.02.2019 година, му било признаено право на паричен надоместок за помош и нега од друго лице во поголем обем.</p> <p>Целата постапка започнува на 8.12.2020 година, кога по службена должност е одбиено барање на странката, после што следи водење на цели „четири управни и управно судски постапки“ за еден ист предмет. Она што се забележува е дека првостепениот орган при секое одлучување носи различен управен акт, односно е неконзистентен во своите одлуки, второстепениот орган, исто така е неконзистентен затоа што носи седум решенија, од кои четири со кои ја одбива жалбата и три со кои постапувајќи по пресуда на Управен суд ја уважува жалбата, а решението го поништува, додека Управниот суд во постапување по три тужби, носи анаулативни пресуди со кои ја уважува тужбата и го поништува оспорениот акт, со што со последната пресуда го поништува и второстепеното и првостепеното решение. Пресудата која е анализирана следи после три претходно донесени пресуди од страна на Управниот суд кои се однесуваат за ист предмет.</p> <p>Клучниот проблем настанува кога ЈУ Меѓуопштинскиот центар за социјална работа Т. (во понатамошниот текст: Центарот за социјална работа), по претходно поништени решенија, со ново решение од 10.02.2023 година му го признава правото, но во диспозитивот одредува датум за контролен преглед на 01.02.2023 година, односно пред самото донесување на решението. Поради овој невозможен услов, тужителот не успева да ја достави потребната документација, по што Центарот на 27.02.2023 година носи решение со кое му го престанува правото.</p> <p>Во повторената постапка, по уште едно поништување од страна на судот, Центарот со решение од 19.12.2023 година повторно го одбива барањето на тужителот, овој пат темелејќи ја одлуката на Наод, оцена и мислење на Стручна комисија од 11.12.2023 година, според кој тужителот нема потреба од помош и нега од друго лице, бидејќи може сам да ги задоволува основните животни потреби. Ова е во директна спротивност со претходните наоди и со конзилијарното мислење од 28.12.2017 година, каде е констатирано дека тужителот има намалена видна острина од 98%.</p>

<p>Претходни акти (донесени во управна постапка од прв и/или втор степен или претходни пресуди ако е повторен управен спор)</p>	<p>Постапката има долга и комплексна историја на административни акти и судски пресуди, што укажува на системски проблем во постапувањето на управните органи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Решение на Центарот (бр. 13-11/-19 од 23.02.2019): Признаено право на надоместок во поголем обем. • Решение на Центарот (бр. 1304-968/20 од 08.12.2020): Одбиено барање за остварување на правото. • Решение на Министерство (бр. 10-1208/2021 од 11.06.2021): Одбиена жалба. • Пресуда на Управен суд (У-4.бр.401/2021 од 07.10.2021): Уважена тужба, поништено решението на Министерството. • Решение на Министерство (бр. 10-1208/2021 од 04.11.2021): Поништено решението на Центарот. • Решение на Центарот (бр. 13-11/2 од 17.02.2022): Признаено право на надоместок во помал обем. • Решение на Министерство (бр. 10-1208/21 од 05.04.2022): Одбиена жалба. • Пресуда на Управен суд (У-4.бр.253/2022 од 18.08.2022): Уважена тужба, поништено решението на Министерството. • Решение на Министерство (бр. 10-1208/2021 од 26.09.2022): Уважена жалба, поништено решението на Центарот. • Решение на Центарот (бр. 1304-11/судот Р. Од 10.02.2023): Признаено право, но со одреден контролен преглед на датум кој веќе поминал. • Решение на Центарот (бр. 1304-11/3 од 27.02.2023): Престанување на правото поради недоставување документација за контролен преглед. • Решение на Министерство (бр. 10-1208/2021 од 11.04.2023): Одбиена жалба. • Пресуда на Управен суд (У-4.бр.220/2023 од 27.10.2023): Уважена тужба, поништено решението. • Решение на Министерство (бр. 10-1208/2021 од 23.11.2023): Уважена жалба, поништено решението на Центарот. • Решение на Центарот (бр. 13-11/23 од 19.12.2023): <i>(Првостепен акт кој се оспорува)</i> – Одбиено барањето. • Решение на Министерство (бр. 10-1208/2021 од 07.02.2024): <i>(Второстепен акт кој се оспорува)</i> – Одбиена жалба. • Пресуда на Управен суд (У.бр.113/2024 од 25.06.2024): Уважена тужба, поништено решение на Министерство и уважена жалба и поништено решение на Центарот.
<p>Вид на пресуда</p>	<p>Пресуда на анулација (поништувачка пресуда). Управниот суд не одлучил мериторно за правото на тужителот, т.е. не одлучува во полна јурисдикција туку ги поништува како незаконити првостепеното и второстепеното решение. Следствено, Управниот суд го враќа предметот на повторно одлучување на првостепениот орган (Центарот) бидејќи смета дека е потребно во управната постапка да се утврди вистинската фактичка состојба. На Центарот му е наложено да донесе нов поединечен управен акт во рок од 14 дена, при што е должен да се придржува до правното мислење и ставовите на судот.</p>

<p>Траење на постапката (од поднесувањето на првото барање до пресуда)</p>	<p>Постапката, сметано од првото решение со кое се одбива барањето (08.12.2020) до донесувањето на оваа пресуда (25.06.2024), траела приближно 3 години и 6 месеци. Ваква временска рамка е недозволива во држава во која принципот на (економичност и) ефикасност е еден од основните принципи на јавната администрација, односно во држава во која говориме за постоење на принципот на сервисна ориентација, принципот на активна помош на странката, а и принципот на пропорционалност.</p> <p>Сепак, ова е заклучок за целокупната постапка, и оваа траење е последица на тоа што за еден ист предмет се одлучувало четири пати како од страна на Министерството, така и од страна на Управниот суд, а од страна на Центарот за остварување за исто право се донесени 5 решенија од кои сите се разликуваат. Со првото му се одбива правото, со второто му се признава во помал обем, со третото му се признава, со четвртото му престанува и со петтото не му се признава.</p> <p>Од ова произлегува фактот дека во овој предмет директно влијание за траењето на постапката не е непочитувањето на законскиот рок за одлучување по жалба или пресуда, туку неодлучувањето мериторно на второстепениот орган и на Управниот суд, како и неправилното утврдување на фактичката состојба. Од ова се констатира дека иако органите кои се грижат за контрола на законоста постапуваат и врз основа на контролата се поништува решението на првостепениот орган, сепак главен актер за спроведување на ефективна и ефикасна постапка е првостепениот орган. За да се надмине ваквата ситуација, во иднина треба второстепениот орган да одлучува мериторно, Управниот суд да одлучува во спор на полна јурисдикција, а првостепените органи да ги почитуваат принципите на Законот за општата управна постапка и правилно да ја утврдуваат фактичката состојба.</p> <p>Она што може да се нотира е дека второстепениот орган во целата оваа постапка кога одлучува по жалба носи решение со кое се одбива жалбата, а кога одлучува по пресуда на Управен суд секогаш носи решение со кое се уважува жалбата и се поништува првостепено решение. Особено зачудува фактот дека при повторното одлучување од страна на првостепениот орган, тој носи решение со кое му се признава правото, со што се констатира дека лицето ги исполнувало условите. Она што се нотира од последното решение со кое се одбива правото е што Конзилијарното мислење бр.08- 11/780 од 28.12.2017 година, на ЈЗУ УК. С., Наодот, оценката и мислењето на Стручната комисија. бр.2-1481/2 од 01.02.2022 година не се совпаѓаат со Наод, оценка и мислење бр.1-397 од 11.12.2023.</p>
<p>Непочитување на напатствија на судот (ако е повторен управен спор)</p>	<p>Постои евидентно и континуирано непочитување на напатствијата на Управниот суд од страна на јавните органи. Во пресудата експлицитно е наведено дека постојат три претходни пресуди во кои судот давал јасни насоки: да се цени целокупната медицинска документација; да се изврши непосреден преглед на тужителот;⁴⁰ да се преоцени состојбата и потребата од помош и нега; да се даде јасно образложение на решението.</p>

40 Бидејќи стручните комисији кои ја утврдуваат потребата од помош и нега од друго лице одлучувале по претходна медицинска документација, а не по непосреден преглед.

<p>Повреди констатирани во пресудата</p>	<p>Управниот суд констатира повеќе повреди:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Нецелосно и погрешно утврдена фактичка состојба, односно во зборовите во образложението „непотполно е утврдена фактичката состојба по предметот, од чие утврдување зависи правилна примена на материјалното право“. Со тоа е повреден принципот на утврдување на материјалната вистина од член 10 од Законот за општата управна постапка. Имено, јавните органи контрадикторно ги ценеле доказите, игнорирајќи ја претходно утврдената трајна состојба на тужителот. Иако, како што беше речено во самата анализа, постои слобода за оценка на доказите, таа не е апсолутна: треба внимателно да се разгледаат сите докази и да се донесе рационален став што е докажано, а што не. Сосема е ирационално лице на кое му е утврдена трајна состојба (слепило) еднаш да стекне право, а друг пат, според исти докази, да не го стекне правото. • Погрешна примена на материјалното право, што е логичка консеквенца на погрешно утврдената фактичка состојба. Исто така, забележано е дека е нејасно и контрадикторно како јавниот орган еднаш го применува материјалното право на еден начин, а друг пат носи сосема спротивна одлука, што значи дека го применува на друг начин. • Погрешна примена на процесното право што подразбира: • повреда на начелото на сервисна ориентација – Судот во самото образложение (стр. 8) укажува дека Центарот „почитувајќи го начелото на сервисна ориентираност кон остварувањето на правата и интересите на странките треба да ги преоцени доказите и правилно да ја утврди фактичката состојба“ и • нејасно образложени решенија, спротивно на членот 88 од Законот за општата управна постапка.
--	---

<p>Заклучоци по критичка опсервација на пресудата</p>	<p>Највпечатливиот аспект во овој случај е повеќекратно непочитување на напатствијата дадени од Управниот суд во претходни пресуди (У-4.бр.401/2021, У-4.бр.253/2022 и У-4.бр.220/2023). Центарот и ресорното министерство кое било второстепен орган (Министерството за труд и социјална политика, чиј правен наследник денес е Министерството за социјална политика, демографија и млади) целосно ја игнорираат обврската утврдена во членот 60, ст. 5 од Законот за управни спорови според која тужениот орган е врзан за правното мислење на судот.</p> <p>Постапувањето на јавни органи е во директна спротивност со неколку темелни начела на Законот за општата управна постапка:</p> <p>Начело на утврдување на материјалната вистина (Член 10 од Законот за општата управна постапка): Органите нецелосно и погрешно ја утврдиле фактичката состојба. Тие не ги земале во предвид доказите за трајната и тешка здравствена состојба на тужителот (вроден глауком, редуцирано видно поле од 98%), која претходно била основа за признавање на правото. Наместо темелно да ги оценат сите докази во нивната поврзаност, тие носеле контрадикторни одлуки, игнорирајќи го фактот дека состојбата на тужителот е трајна и непроменлива.</p> <p>Начело на активна помош на странката (Член 17 од Законот за општата управна постапка): Наместо да му помогнат на тужителот, кој е лице со тешка попреченост, органите создавале дополнителни процедурални бариери. Одбивањето да се прими барањето без закажан термин, кој пак матичниот лекар не можел да го обезбеди навреме, е спротивно на сервисната ориентираност која законот ја налага. Ова начело бара незнаењето и неукоста на странката да не бидат на штета на нејзините права, а во овој случај, дури и објективните пречки со кои се соочува странката се искористени против неа.</p> <p>Начело на слободна оценка на доказите (Член 12 од Законот за општата управна постапка): Органите го злоупотребиле ова начело со неконзистентно вреднување на доказите. Нејасно е како врз основа на иста или слична медицинска документација, во еден момент се признава право во поголем обем, а веднаш потоа се одбива во целост.</p> <p>Начело на економичност на постапката (Член 7 од Законот за општата управна постапка): Постапката која трае речиси четири години, со најмалку четири судски одлуки, е олицетворение на неекономична и неефикасна постапка, која предизвикува непотребни трошоци и исцрпување на странката.</p> <p>Понатаму, Управниот суд со право ја истакнува нејаснотијата и контрадикторноста во постапувањето на првостепениот орган. Посебно е апсурдна ситуацијата кога со решение од 10.02.2023 година се признава право, но истовремено се одредува датум за контролен преглед на 01.02.2023 година – односно, пред самото донесување на решението. Врз основа на овој невозможен услов, подоцна, со решение од 27.02.2023 година, на тужителот му се укинува правото бидејќи не ја доставил потребната документација за контролниот преглед. Ваквото постапување не е само погрешно, туку е и лишено од секаква логика и укажува на крајна негрижа во водењето на постапката.</p> <p>Може да заклучиме дека Управниот суд исправно ги идентификувал сите суштествени повреди на постапката, погрешно утврдената фактичка состојба и повредата на материјалното право.</p> <p>Сепак, иако во тој дел Управниот суд постапил адекватно, може да го поставиме прашањето зошто тој повторно го вратил предметот на повторно решавање кај Центарот, а не решил во полна јурисдикција? Континуираното непостапување по одлуките на судот претходно доведува до тоа секое разумно лице да го постави прашањето – дали овој пат не требало да се одлучи во полна јурисдикција?</p>
---	---

Пресуда У-4.бр.101/2023 од 22.11.2023

Пресуда број	У-4.бр.101/2023
Суд	Управен суд
Област	Здравствено осигурување (надоместок на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство)
Основ	<p>Управниот суд е надлежен да обезбедува судска заштита против поединечните управни акти на јавните органи.</p> <p>Во случајов е донесен поединечен акт на Фондот за здравствено осигурување согласно Законот за здравственото осигурување, поточно неговиот член 14 (каде се уредува извесното право) и член 16 (каде се предвидува основицата за пресметување на надоместокот), што е и суштинско прашање во овој управен спор.</p>
Фактичка состојба	<p>Тужителката И.Б. остварила право на надоместок на плата за отсуство поради бременост, раѓање и мајчинство за периодот од 29.01.2022 до 25.10.2022 година. Спорот не настанал околу самото право, туку околу висината на надоместокот.</p> <p>Имено, првостепениот орган (Подрачна служба на Фондот за здравствено осигурување) утврдил нето износ од 297,22 денари по работен час. Тужителката тврдела дека оваа пресметка е погрешна бидејќи не ги вклучува сите компоненти на нејзината плата од претходниот период, кој служи како основица за пресметка. Конкретно, таа работела како Раководител во НЛБ Банка АД Скопје и нејзината плата се состоела од фиксен и варијабилен дел. Варијабилниот дел, кој бил исплатен во мај и јуни 2021 година, а се однесувал на месеците април и јуни 2021 година, не бил вклучен во основицата за пресметка на надоместокот, иако за него биле платени сите придонеси.</p> <p>Како клучен доказ, тужителката приложила Вешт наод и мислење од овластен судски вештак, според кој правилната часовнина треба да изнесува 362,58 денари нето. Разликата помеѓу исплатениот и реалниот износ кој требало да биде исплатен, според вештачењето, изнесува 100.987,00 денари.</p>
Претходни акти (донесени во управна постапка од прв и/или втор степен или претходни пресуди ако е повторен управен спор)	<p>Постапката имала сложена историја, што укажува на повторување на грешките од страна на управните органи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Првостепено решение: Решение на Подрачната служба на Фондот за здравствено осигурување УП I бр.20-3134 од 29.03.2022 година. Со ова решение е утврдено правото, но со понизок износ на надоместок. • Жалба: Тужителката изјавила жалба на 28.04.2022 година. • Второстепено решение: Министерството за здравство, како тогашен второстепен орган, донело Решение УП II бр.11-80 од 11.07.2022 година • Прва судска постапка: Постапката веќе еднаш била предмет на судска контрола. Со Пресуда на Управниот суд У-4.бр.436/2022 од 21.11.2022 година, претходното второстепено решение (Уп II бр.11-80 од 11.07.2022 година) било поништено и предметот бил вратен на повторно одлучување пред тужениот орган (Министерството). • Оспорен акт во тековната постапка: Решение на Министерството УII бр.11-80 од 12.01.2023 година.⁴¹ Ова решение е донесено по претходната судска пресуда, но со него повторно е одбиена жалбата на тужителката, со што е потврдено првостепеното решение. Токму овој акт е предмет на оспорување во пресудата што се анализира.

⁴¹ За да нема забуна: Министерството за здравство донело две решенија со исти број, но различен датум: првото Уп II бр. 11-80 од 11.07.2022 кое Управниот суд еднаш го поништил со Пресуда У-4.бр.436/2022 и второто Уп II бр. 11-80 од 12.01.2023 кое е оспорено со втора тужба на тужителката и поништено со оваа Пресуда. Значи бројот на решението на Министерството за здравство е ист, но датумот е различен (едно е од 11.07.2022, а друго од 12.01.2023).

Вид на пресуда	Станува збор за пресуда на анулација. Не треба да создаде забуна тоа што во изреката на пресудата е споменато дека „Решението на Министерството .. УИИ бр. 11-80 од 12.01.2023 се преиначува и се пресудува“ бидејќи тоа значи само дека жалбата е прифатена, со што предметот е повторно вратен на Фондот за здравствено осигурување да се реши. Значи, иако е заменет оспорениот акт (цитираното Решение на Министерството за здравство), не е решена управната работа (што е суштествен елемент на дефиницијата на пресуда на полна јурисдикција). Во образложението на пресудата (страна 6), судот експлицитно наведува дека „природата на работата не дозволува одлучување во полна јурисдикција“, бидејќи смета дека е неопходно стручно вешто лице да изврши нова, посебна пресметка на паричниот надоместок.
Траење на постапката (од поднесувањето на првото барање до пресуда)	Постапката, од донесувањето на првостепеното решение (29.03.2022) до донесувањето на оваа пресуда (22.11.2023), траела приближно 1 година и 8 месеци. Ова времетраење, особено имајќи предвид дека вклучува две судски постапки за иста работа, го доведува во прашање почитувањето на принципот на ефикасност.
Непочитување на напатствија на судот (ако е повторен управен спор)	Постои јасно и недвосмислено непочитување на напатствијата на Управниот суд. Во пресудата (страна 2) се наведува дека тужениот орган не постапил согласно насоките дадени во претходната пресуда У-4.бр.436/2022. Наместо да ги земе предвид сите докази и спецификите на случајот (варијабилниот дел од платата), тужениот орган повторно ја применил истата методологија, заснована на „воспоставеното системско решение“, игнорирајќи ги упатствата на Управниот суд. Ова претставува директна повреда на член 13 од Законот за управни спорови, кој пропишува дека правосилната пресуда на судот е задолжителна за странките и за јавните органи. Исто така, повредена е и одредбата од член 60 став 5 од истиот закон, според која тужениот орган е врзан за правното мислење на судот и за неговите ставови кои се однесуваат на постапката.
Повреди констатирани во пресудата	<p>Судот констатирал повеќе суштински повреди направени од страна на јавните органи (Фондот за здравственото осигурување и Министерството за здравство кое, во тоа време, беше второстепен орган):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба: Органите не ја утврдиле правилно основицата за пресметка на надоместокот, бидејќи не го зеле предвид варијабилниот дел од платата на тужителката, иако за истиот биле платени придонеси. Ова е спротивно на начелото за утврдување на материјалната вистина од Законот за општата управна постапка. • Погрешна примена на материјалното право: Како последица на погрешно утврдената фактичка состојба, управните органи погрешно го примениле член 16 од Законот за здравственото осигурување, кој дефинира дека основица е „просечниот месечен износ на исплатената плата на која е платен придонесот“. • Повреда на правилата на постапката: Со игнорирање на доказите (вештачењето) и насоките од претходната судска одлука, органите ги повредиле основните правила на управната и судската постапка. • Непочитување на напатствија на Управниот суд: Ова беше веќе образложено во претходниот ред.

<p>Заклучоци по критичка опсервација на пресудата</p>	<p>Најзагрижувачкиот аспект на овој случај е очигледното непочитување на задолжителна судска пресуда од страна на јавниот орган. Органот, наместо да ја исправи грешката, механички ја повторува истата, принудувајќи ја странката повторно да бара судска заштита. Ова укажува на сериозен системски проблем во функционирањето на администрацијата.</p> <p>Јавниот орган прибегнува кон тесна интерпретација на законот, чии одредби, очевидно, не се доволно широко поставени да ги опфатат сите специфични ситуации (што, впрочем, е невозможно), како што е плата со варијабилна компонента. Наместо да ја утврди материјалната вистина, органот се држи до формалистичка процедура, што резултира со директна материјална штета за осигуреничката.</p> <p>Иако судот ја образложува својата одлука да не решава во полна јурисдикција со потребата од ново вештачење, се поставува прашањето за целисходноста на таквата одлука. Член 60 став 6 од Законот за управните спорови предвидува дека кога судот постапува по тужба против управен акт кој еднаш веќе бил поништен и вратен, должен е самиот да ја реши работата. Во овој случај, судот можел да го прифати постоечкото вештачење или да наложи дополнување и самиот да ја реши работата, со што би се ставил крај на одолговлекувањето и би се обезбедила поефикасна заштита на правата на странката. Враќањето на предметот кај истиот орган кој веќе покажал непочитување кон судот, ризикува ново одолговлекување.</p> <p>На странката и се одбива барањето за надомест на трошоците по основ на вештачење во управен спор, и покрај тоа што вештиот наод и мислење на овластен судски вештак кој како доказ судот го извел на главната јавна и усна расправа, каде се утврдува разлика меѓу признатиот и исплатен износ е клучен доказ за заштита на правата и интересите на странката.</p> <p>Случајот ја илустрира неефикасноста на системот кога граѓанинот треба да води повеќегодишни постапки за остварување на јасно законски утврдено право. Постапката, наместо да биде брза и ефикасна, се претвора во исцрпувачка борба со администрацијата, што ја поткопува довербата во институциите и владеењето на правото.</p>
---	--

Пресуда У-4.бр.436/2023 од 17.02.2025

Пресуда број	У-4.бр.436/2023
Суд	Управен суд
Област	Здравствено осигурување (право на надоместок – рефундација на трошоци за набавен лек)
Основ	Спорот е поведен поради „молчење на администрацијата“, односно поради пропуштање на надлежен јавен орган (Министерство за здравство) да донесе одлука во законски предвиден рок; и тоа по претходно донесена судска пресуда со која предметот бил вратен на повторно одлучување.

<p>Фактичка состојба</p>	<p>Целиот случај започнува на 29 јули 2021 година, кога тужителот А.Б. се обратил до Фондот за здравствено осигурување со барање за надоместок, односно рефундација на средства што ги потрошил за набавка на лекови.</p> <p>Ова е почетната точка на една долга (управна и управно-судска) постапка во која граѓанинот се обидува да оствари свое право.</p> <p>Следниот ден, на 30 јули 2021 година, Фондот донел првостепено Решение (УП. бр.19-5133), со кое само делумно го уважил барањето на тужителот. Незадоволен од ваквата одлука, сметајќи дека неговото право не е во целост исполнето, тужителот искористил редовен правен лек и поднел жалба до второстепениот орган – Министерството за здравство (кое во тоа време, пред измените на Законот за здравственото осигурување за кои зборувавме, беше второстепен орган кој одлучуваше по жалби против решенијата на Фондот за здравственото осигурување).</p> <p>Постапувајќи по жалбата, Министерството за здравство на 15 декември 2021 година донело Решение (У-2.бр.11-202), со кое ја одбило жалбата на тужителот како неоснована. Со овој акт, управната постапка била завршена, а одлуката станала конечна, што му овозможило на тужителот да побара судска заштита.</p> <p>Сметајќи дека со одлуката на Министерството за здравство му е повредено правото, тужителот повел управен спор пред Управниот суд. Оваа прва судска постапка завршила во корист на тужителот. На 16 ноември 2022 година, Управниот суд донел пресуда (У-4.бр.36/2022) со која ја уважил тужбата, го поништил спорното решение на Министерството за здравство и му наложил на Министерството, како тужен орган, во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата, да донесе нов, законит поединечен управен акт. Со оваа пресуда, судот јасно му дал напатствие на органот како да постапи, враќајќи го предметот на повторно одлучување.</p> <p>Тука настанува клучниот проблем. Имено, Министерството за здравство не постапило по задолжението да донесе нов управен акт, т.е. поминал рокот од 15 дена, а Министерството не донело никаква нова одлука по предметот. Со тоа настанало молчење на администрацијата (пропуштање на јавен орган да одлучи за правата, обврските и правните интереси на странките во законски рок)⁴².</p> <p>Соочен со целосното игнорирање на правосилна судска пресуда од страна на надлежниот орган, тужителот бил принуден повторно да бара судска заштита. Така, на 6 јуни 2023 година, тој поднел нова тужба до Управниот суд, овојпат конкретно поради молчење на администрацијата, барајќи од судот да го задолжи Министерството за здравство конечно да ја изврши својата законска обврска и да постапи по претходната пресуда.</p> <p>Во текот на новата постапка, Управниот суд на 9 октомври 2023 година се обратил до туженото Министерство за здравство, барајќи ги списите по предметот. Министерството за здравство ги доставило списите на 12 декември 2023 година, но во својот одговор воопшто не се произнело по клучното прашање – дали во меѓувреме донело одлука во исполнување на пресудата У-4.бр.36/2022. Од увидот во доставените списи и прилозите кон тужбата, судот неспорно утврдил дека тужениот орган, иако бил јасно задолжен со правосилна пресуда, не ја исполнил својата обврска.</p> <p>Следствено, судот утврдил дека тужбата за молчење на администрацијата е целосно основана. Констатирано е дека тужениот орган го прекршил законот со тоа што не одлучил во рокот определен со судска одлука, со што директно ги повредил правата и правните интереси на тужителот и го оневозможил да го оствари своето право на рефундација на средства за лекови. Оваа фактичка состојба ја илустрира не само инертноста на административниот орган, туку и неговото непочитување на судските одлуки, што го принудува граѓанинот да води повеќекратни судски постапки за истата работа.</p>
--------------------------	--

42 Во конкретниот случај, рокот не е „законски“ во смисла на тоа дека е произлезен непосредно од законот туку е „законски“ во таа смисла што законот го обврзува јавниот орган да почитува напатствија на Управниот суд содржани во пресуда.

Претходни акти (донесени во управна постапка од прв и/или втор степен или претходни пресуди ако е повторен управен спор)	<p>Во постапката што ѝ претходела на оваа пресуда, донесени се следниве акти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Решение на Фондот за здравствено осигурување УП.бр.19-5133 од 30.07.2021 година (првостепен управен акт). • Решение на Министерство за здравство У-2.бр.11-202 од 15.12.2021 година (второстепен управен акт, со кој е одбиена жалбата). • Пресуда на Управниот суд У-4.бр.36/2022 од 16.11.2022 година (претходна судска одлука со која е поништен второстепениот управен акт и предметот е вратен на повторно одлучување, по што настапило молчење).
Вид на пресуда	Пресуда на анулација
Траење на постапката (од поднесувањето на првото барање до пресуда)	<p>Од моментот на поднесување на првичното барање до донесувањето на оваа пресуда, е поминат период од приближно 3 години и 7 месеци (од 29.07.2021 до 17.02.2025 година).</p> <p>Ова времетраење е неразумно долго, особено имајќи предвид дека се работи за остварување на право од здравствено осигурување, каде брзината е од суштинско значење за странката.</p>
Непочитување на напатствија на судот (ако е повторен управен спор)	<p>Постои директно непочитување на напатствијата на Управниот суд. Иако во управно-судската постапка која претходела Управниот суд го задолжил Министерството за здравство да донесе управен акт во рок од 15 дена од денот на доставата на пресудата (Пресуда У-4.бр.36/2022 од 16.11.2022), тоа не постапило. Со други зборови, Министерството за здравствено ја игнорирало првата пресуда, поради што била донесена конкретнава, втора пресуда, за истиот предмет.</p>
Повреди констатирани во пресудата	<p>Постојат две повреди:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Молчење на администрацијата: Судот утврдува дека тужениот орган (Министерството) не ја исполнил својата обврска да одлучи во рокот определен со претходната судска пресуда. Ова претставува повреда на Законот за управни спорови. • Имплицитна повреда на начелото на ефикасност: Иако не е експлицитно наведено како повреда, целата постапка укажува на грубо кршење на начелото за ефикасно постапување, како од страна на јавниот орган, така и индиректно, бидејќи судскиот систем е принуден да се занимава со иста работа повеќе пати поради непочитување на неговите одлуки.

<p>Заклучоци по критичка опсервација на пресудата</p>	<p>По критичката опсервација на оваа пресуда, може да донесеме заклучок дека станува збор за еден пример за институционална неажурност и игнорирање и неизвршување на пресуди на Управниот суд, имајќи предвид дека јавниот орган во случајов (ресорното министерство) не постапило по задолжение во судска пресуда. Ова ја принудува странката да иницира нова судска постапка само за да го принуди органот да постапи согласно закон и да постапи по пресудата. Ваквото однесување и непочитување на задолжителноста на судските пресуди го деградира владеењето на правото и создава правна несигурност.</p> <p>Се забележува и таканаречениот „пинг-понг“ ефект, за кој зборувавме во самата анализа (цитуирајќи ги еминентните македонски автори на Коментарот на Законот за управни спорови). Иако судот постапува правилно според законот, крајниот резултат е неефикасен. Странката, по повеќе од три и пол години, повторно се наоѓа во истата ситуација – чека одлука од истиот орган кој веќе еднаш донел незаконита одлука и потоа одбил да постапи по судски налог. Ова создава перцепција дека правната заштита е само формална, но не и суштинска.</p> <p>Критика може (и треба) да се упати (и) на пропустот на судот да ја реши работата мериторно (т.е. да реши во полна јурисдикција). Иако оваа тужба формално е за „молчење“, таа е директна последица на непостапување по претходно поништен и вратен акт. Судот имал силен правен основ, па дури и обврска, да го примени овој член и самиот да одлучи за правото на рефундација, со што о би го решил спорот и би го спречил понатамошното одолговлекување од страна на Министерството. Со тоа што повторно само му наложува на органот да одлучи, судот пропушта можност да обезбеди конечна и ефективна правда и не го применува членот 60 став 6 од Законот за управни спорови.</p> <p>Воедно, судот не го применил нити член 60 став 7 од Законот за управните спорови, во која одредба се дава овластување на судот да изрече парична казна во износ од 20% од месечната плата на одговорното или овластеното лице, кое од неоправдани причини, не постапило по пресудата на судот.</p> <p>Да резимираме, пресудата е правно исправна во рамките на тесно поставеното тужбено барање (молчење на администрацијата), но е суштински незадоволителна од аспект на ефикасноста на правната заштита. Таа го илустрира системскиот проблем на непочитување на судските одлуки од страна на администрацијата и ја покажува потребата судовите да ја користат можноста за одлучување во полна јурисдикција, особено во повторени постапки, за да се стави крај на бескрајното процедурално исцрпување на граѓаните, но и да се изрекуваат парични казни за неизвршување на пресуда.</p>
---	--

Пресуда У-4.бр.591/2023 од 18.06.2024

Пресуда број	У-4.бр.591/2023
Суд	Управен суд
Област	Социјална заштита (надоместок за помош и нега од друго лице)
Основ	<p>Управниот суд е надлежен да обезбедува судска заштита против поединечните управни акти на јавните органи.</p> <p>Во случајов е донесен поединечен акт на јавен орган согласно Законот за социјалната заштита, конкретно врз основа на членовите 48, 49 и 50, кои уредуваат кому припаѓа правото на надоместок за помош и нега од друго лице, односно колкав е износот на надоместокот.</p>

<p>Фактичка состојба</p>	<p>Тужителот поднел барање за остварување право на паричен надоместок за помош и нега од друго лице. Тужителот е 84-годишно лице со напредна фаза на деменција, состојба која предизвикува проблеми со помнењето, снаоѓањето во просторот и извршувањето на секојдневните обврски – хигиена, исхрана и сл. (стр. 1 од Пресудата).</p> <p>Првостепениот управен орган, ЈУ Меѓуопштински центар, го одбил барањето на тужителот како неосновано. Оваа одлука била донесена врз основа на наод, оцена и мислење од Стручна комисија (бр.1-4457 од 03.10.2023 година), која утврдила дека тужителот нема потреба од помош и нега од друго лице. Судот констатира дека овој наод бил даден врз основа на медицинска документација, без извршен непосреден преглед на тужителот (стр. 2-3).</p> <p>Тужителот поднел жалба до Министерството за труд и социјална политика (сега Министерство за социјална политика, демографија и млади), кое ја потврдило одлуката на првостепениот орган, сметајќи дека тужителот може сам да ги задоволува основните животни потреби и не ги исполнува условите за остварување на правото на надоместок за помош и нега од друго лице (стр. 3 од Пресудата).</p>
<p>Претходни акти (донесени во управна постапка од прв и/или втор степен или претходни пресуди ако е повторен управен спор)</p>	<p>Во управната постапка, претходеле следниве акти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Првостепен управен акт: Решение на ЈУ Меѓуопштински центар, Р. бр. Уп1. бр.0903-238 од 19.10.2023 година, со кое е одбиено барањето на тужителот за паричен надоместок за помош и нега од друго лице. • Второстепен управен акт: Решение на Министерство. број 10-1467/2023 од 24.11.2023 година, со кое е одбиена жалбата на тужителот и потврдено првостепеното решение.
<p>Вид на пресуда</p>	<p>Пресуда на законитост (анулација). Управниот суд ја уважува тужбата на тужителот и го поништува оспореното решение на Министерството број 10-1467/2023 од 24.11.2023 година. Судот го задолжува тужениот орган да донесе поединечен управен акт во рок од 15 дена по правосилноста на оваа пресуда.</p>
<p>Траење на постапката (од поднесувањето на првото барање до пресуда)</p>	<p>Од поднесувањето на барањето до пресудата се поминати 9 месеци и три дена.</p>
<p>Непочитување на напатствија на судот (ако е повторен управен спор)</p>	<p>Не станува збор за управен спор поведен по втор пат за ист акт.</p>

<p>Повреди констатирани во пресудата</p>	<p>Управниот суд констатира следниве повреди:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Суштествена повреда на правилата на постапката: Управниот суд утврдил дека првостепениот орган воопшто не ги ценел процесните пропусти и не ја зел предвид околноста дали е извршен непосреден преглед врз тужителот. • Погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба: Управниот суд, исто така, смета дека е непотполно утврдена фактичката состојба по предметот, од чие утврдување зависи правилната примена на материјалното право. Наодот, оцената и мислењето на стручната комисија не е извршен врз основа на непосреден преглед на тужителот, туку само врз основа на медицинска документација.⁴³ Исто така, не е наведено која медицинска документација е ценета, иако тужителот приложил обемна документација (стр. 5). • Погрешна примена на материјалното право: Иако не е експлицитно наведено како посебна повреда, погрешно утврдената фактичка состојба директно води до погрешна примена на материјалното право. Судот се повикува на член 10 од Правилникот за начинот за остварување на право на паричен надоместок за помош и нега од друго лице, кој предвидува дека наод, оценка и мислење се даваат врз основа на непосреден преглед, освен ако несомнено може да се утврди потребата од помош и нега од друго лице од приложената медицинска документација. Судот смета дека само увид во медицинска документација не е доволен за утврдување на релевантните факти. • Недоставување на наод и мислење: Тужителот навел дека не му е доставен наодот и мислењето, ниту пак тужениот орган го навел во оспореното решение, а пак тужениот орган при одговор на тужба предлага тужбата да се одбие како неоснована, поради неисполнување на условите за остварување на правото, констатирано токму врз основа на наод и мислење на стручна комисија.
<p>Заклучоци по критичка опсервација на пресудата</p>	<p>Оваа пресуда повторно ја потврдува недоволната посветеност кон утврдување на материјалната вистина, што претставува значајна повреда на принципите на Законот за општата управна постапка. Сепак, се забележува и резервираноста на Управниот суд да реши во полна јурисдикција.</p>

Пресуда У-4.бр.519/2023 од 02.07.2024

<p>Пресуда број</p>	<p>У-4.бр.519/2023</p>
<p>Суд</p>	<p>Управен суд</p>
<p>Област</p>	<p>Социјална заштита (право на гарантирана минимална помош)</p>
<p>Основ</p>	<p>Управниот суд е надлежен да обезбедува судска заштита против поединечните управни акти на јавните органи.</p> <p>Во случајов е донесен поединечен акт на јавен орган (конкретно, второстепената државна комисија која одлучува по жалби против решенија на центрите за социјална работа за гарантирана минимална помош)</p>

43 За потсетување, ова беше проблем и во првиот предмет кој беше разгледан во овој Анекс (види: [прворазгледана пресуда](#))

<p>Фактичка состојба</p>	<p>Тужителот остварувал право на гарантирана минимална помош за едночлено домаќинство во износ од 4.032,00 денари месечно, согласно Решение бр. 3247-УП1/1984/19-1 од 03.04.2020 година, донесено од ЈУ Меѓуопштински Центар за социјална работа (во натамошниот текст: Центарот)</p> <p>На 31.01.2023 година, Центарот донел Решение бр. 3247-УП1/1984/1 со кое му престанува правото на гарантирана минимална помош на тужителот. Како причина за престанокот е наведено дека, врз основа на службена проверка на податоци, било констатирано дека тужителот е евидентиран како сосопственик на имот.</p> <p>Незадоволен од ова решение, тужителот поднел жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка, постапка од работен однос и инспекциски надзор во втор степен (во натамошниот текст: Државна комисија).</p> <p>Во жалбата, тужителот навел дека намерно му е сопрена помошта, дека не е објаснето дали во недвижен имот што го има може да се живее, и дека тоа не претставува никаков извор на добивка за минимален живот и егзистенција за основните потреби за живот (стр. 5).</p> <p>Државната комисија, постапувајќи по жалбата, донела Решение Уп.бр. 1104-194 од 03.10.2023 година, со кое ја одбила жалбата на тужителот. Во образложението на Државната комисија е наведено дека по извршениот увид во списите на предметот и во податоците добиени по електронски пат од Агенцијата за катастар на недвижности, е констатирано дека тужителот поседува имот според Имотни листови и имотни права од кои може да се издржува (стр. 5).</p> <p>Тужителот поднел тужба до Управниот суд, наведувајќи дека првостепеното и оспореното решение се донесени врз основа на лажни, неистинити и недоволно проверени податоци од интернет страницата на Агенцијата за катастар на недвижности</p> <p>Управниот суд, врз основа на Известување бр. 1108-962/2023 од 04.04.2023 година од Агенцијата за катастар на недвижности, утврдил дека тужителот е запишан како носител на право во катастарот на недвижности согласно два имотни листа имотни листови. Дополнително, електронскиот преглед на имот од 31.01.2023 година покажал дека сопственик на дел од имотот наведен во оспореното решение според ЕМБГ е друго лице, а не сегашниот тужител (стр. 7).</p>
<p>Претходни акти (донесени во управна постапка од прв и/или втор степен или претходни пресуди ако е повторен управен спор)</p>	<p>Не станува збор за управен спор кој се води за истиот предмет по втор пат. Претходни акти се само првостепеното решение на Центарот, врз основа на кој престанува правото на гарантирана минимална помош (Решението на Центарот со бр. 3247-УП1/1984/1 од 31.01.2023) и Решението на Државната комисија со кое се одбива жалбата (УП.бр. 1104-194 од 03.10.2023).</p>
<p>Вид на пресуда</p>	<p>Пресудата на законитост (поништувачка). Тужениот орган, Државната комисија, е задолжен да донесе нов управен акт во рок од 15 дена по правосилноста на пресудата (стр. 1). Судот одлучил да го врати предметот на повторно одлучување, бидејќи утврдил дека тужениот орган нецелосно и неправилно ја утврдил фактичката состојба, што е во согласност со член 60 став 3 алинеја 2 од Законот за управни спорови</p>
<p>Траење на постапката (од поднесувањето на првото барање до пресуда)</p>	<p>Во случајов, како почеток на управната постапка можеме да го цениме Решението 3247-УП1/1984/1 од 31.01.2023 на Центарот со кое се одзема правото на гарантирана минимална помош. Од неговото донесување до донесувањето на пресудата на Управниот суд, поминало нешто повеќе од година и пол.</p>

<p>Непочитување на напатствија на судот (ако е повторен управен спор)</p>	<p>Нема</p>
<p>Повреди констатирани во пресудата</p>	<p>Управниот суд констатирал дека тужениот орган го повредил законот на штета на тужителот, поради следното:</p> <p>Неправилно и нецелосно утврдена фактичка состојба: Тужениот орган неправилно ја утврдил фактичката состојба на работите и погрешно постапил при донесувањето на оспореното решение (стр. 7). Поточно, податоците биле недоволно проверени: Центарот и Државната комисија (при донесувањето на првостепеното, односно второстепеното Решение) се потпилале на податоци од Катастар без да извршат соодветна проверка на матичниот број и адресата, што довело до погрешно припишување на имот на тужителот, кој всушност припаѓал на друго лице (стр. 7). Ова претставува повреда на начелото на утврдување на материјалната вистина (член 10 ст. 1 од Законот за општата управна постапка) и обврската на јавниот орган да ги утврди фактите и околностите со изведување на потребните докази и податоци (член 56 ст. 1 од Законот за општата управна постапка).</p> <p>Погрешна примена на материјалното право: Иако не е експлицитно наведено како "погрешна примена на материјалното право", Управниот суд имплицитно укажува на тоа со цитирање на членовите 28 ст. 1 и 33 ст. 1 ал 2 од Законот за социјална заштита, кои ги дефинираат условите за право на гарантирана минимална помош и имотот од кој може да се издржува. Управниот суд нагласува дека треба правилно да се утврди кој имот го поседува тужителот и дали од истиот може да се издржува, во смисла на овие одредби (стр. 8).</p> <p>Исто така, забележано е дека првостепеното решение е донесено во јануари, а второстепеното решение во октомври 2023 година, што претставува исклучително долг временски период за решавање по жалба од страна на надлежната второстепена државна комисија. Сепак, не е возможно да се утврди на што се должело ова одолговлекување.</p>

Заклучоци
по критичка
опсервација на
пресудата

По критичката анализа на оваа пресуда, може да дојдеме до неколку заклучоци:

- Потребно е јавните органи да посветат повеќе внимание на начелото на утврдување на материјалната вистина (т.е. на утврдување на фактичката состојба): Странките се составени во незавидна положба тогаш кога и првостепениот и второстепениот орган не успеваат, преку проверка на податоци кои постојат во службената евиденција на друг јавен орган (во случајов Агенцијата за Катастар на недвижности), да дојдат до материјалната вистина. Донесувањето на став дека лицето е сопственик на имот без да се провери дали, освен името, другите податоци на сопственикот на извесниот имот кореспондираат со оние на носителот на правото на гарантирана минимална помош е несоодветно и спротивно на начелото на утврдување на материјалната вистина.
- Исправното утврдување на фактичката состојба е неопходно за правилно да се примени материјалното право: Сосема е јасно дека ако фактичката состојба погрешно се утврди, материјалното право погрешно ќе се примени. Во случајов, се ценело дека странката не ги исполнува условите да биде корисник на гарантирана минимална помош и тоа погрешно. Прво, се ценело дека таа поседува имот кој не го поседува. Второ, се ценело дека може да остварува приходи од имот од кој, според тврдењето на странката, воопшто не може да се остварува приход (поради што гарантираната минимална помош и натаму е потребна).
- Евидентна е потребата од одлучување во полна јурисдикција во вакви случаи: Иако Судот постапил согласно член 60 ст. 3, ал. 2 од Законот за управни спорови со враќање на предметот на повторно одлучување поради нецелосно утврдена фактичка состојба, ова значи дополнително пролонгирање на постапката за тужителот. Во случаи кога фактите се релативно едноставни за утврдување, судовите би можеле похрабро да ја применуваат полната јурисдикција (член 60 ст. 1 од Законот за управни спорови) за да обезбедат побрза и поефикасна правна заштита.

Пресуда У-4.бр.6/2024 од 11.07.2025

Пресуда број	У-4.бр.6/2024 (во чии рамки е содржано и решение за трошоците)
Суд	Управен суд
Област	Здравствено осигурување (надоместок на плата поради привремена спреченост за работа поради негување на болно дете до тригодишна возраст)
Основ	<p>Управниот суд е надлежен да обезбедува судска заштита против поединечните управни акти на јавните органи.</p> <p>Во случајов е донесен поединечен акт на јавен орган (конкретно, Решение У.И. бр.11-15 на Министерството за здравство</p>
Фактичка состојба	<p>Тужителката поднела барање за надоместок на плата за период од 13.07.2021 до 27.07.2021 година поради негување на болно дете до тригодишна возраст. Барањето тужителката го поднела на ден 12.08.2021 година.</p> <p>Фондот за здравственото осигурување, одлучувајќи после четири месеци донел Решение УП.бр.20-7668 од 20.12.2021 година. Фондот за здравственото осигурување, во таа смисла, не постапил согласно Законот за општата управна постапка (според кој постапката мора, во секој случај, да се заврши, односно актот да се донесе во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на барањето). Со своето решение, Фондот за здравственото осигурување го одбил барањето, поради фактот што, според него, за тужителката не биле платени придонесите од здравствено осигурување за периодот февруари и март 2020 година. Тужителката изјавила жалба на 08.02.2022 година.</p> <p>Постапувајќи по жалбата, Министерството за здравство донело Решение УП1 бр.11-15 од 25.03.2022 година, со кое жалбата била одбиена, а решението на Фондот за здравственото осигурување УП.бр.20-7668 се потврдува.</p> <p>Против ова второстепено решение, била поднесена тужба, која Управниот суд ја уважил а оспореното решение на Министерство за здравство го поништил и предметот го вратил на повторно одлучување. (Пресудата У-4.бр.233/2022 од 23.01.2023 година).</p> <p>Постапувајќи по Пресудата У-4.бр.233/2022, Министерството за здравство носи решение со кое ја усвојува жалбата поднесена против Решението УП.бр.20-7668, а решението го поништува и предметот го враќа на повторно одлучува пред .. Фондот за здравственото осигурување.</p> <p>Фондот за здравственото осигурување повторно донел ново решение, Уп1.бр.20-7668/4., со кое се одбива барањето на сега тужителот. Ова решение е оспорено со жалба до Министерството за здравство. Со своето второстепено решение, У2.бр.11-15 од 03.07.2023 година, Министерството одлучува да ја одбие жалбата како неоснована.</p> <p>Оваа второстепено решение повторно е оспорено со тужба пред Управен суд, по која е донесена Пресуда У-4.бр.373/2023 од 20.10.2023 година, со која тужбата е уважена, а Решението У2.бр.11-15 од 03.07.2023 на Министерството за здравство е поништено, а предметот е вратен на повторно одлучување. Управниот суд го поништил решението У2.бр.11-15 од 03.07.2023 на Министерството за здравство бидејќи тоа не доставило списи на време,, ниту одговор на тужба.</p> <p>По Пресудата У-4.бр.373/2023, Министерството за здравство повторно одлучувало и повторно донело Решение (У.И.бр.11-15 од 18.12.2023 година) со кое повторно ја одбило жалбата на сега тужителот. Во ова решение, Министерството за здравство ја одбило сега тужителката поради фактот што, според тужениот орган, за периодот од март 2021 година до јули 2021 година (кога е првиот ден на спреченост за работа), евидентирани се неплатени неспроведени часови прикажани во Управата за јавни приходи на товар на Фондот за здравственото осигурување од каде произлегува и дека придонесите за здравствено осигурување од март до јули 2021 година не биле платени.</p>

	<p>Тогаш е поднесена третата тужба, по која одлучува Управниот суд со Пресуда У-4.бр.6/2024. Управниот суд во текот на јавната расправа извел повеќе докази. Управниот суд утврдил дека тужениот орган погрешно и нецелосно ја утврдил фактичката состојба, бидејќи наводите за неплатени придонеси се контрадикторни на изведениот доказ „Преглед на име на тужителот – Платени придонеси за вработени од 07.2020 до 07.2021“ од кој е евидентно дека не постојат неплатени часови. Правото на надомест на плата за отсуство од работа поради негување на болно дете до тригодишна возраст, по својата природа и суштина припаѓа на правата од здравственото осигурување и доколку настапи таков случај кај осигуреникот кај кој најмалку шест месеци пред настанување на таквиот случај, придонесот по основ на здравствено осигурување, редовно бил уплатуван, не постои пречка тој осигуреник да го оствари тоа право. Оттука, за Управниот суд останало нејасно на кој начин и од кои конкретни докази тужениот орган утврдил дека тужителот не ги исполнува условите за надоместок на плата поради спреченост за работа, дотолку повеќе што на рочиштето за јавна расправа не присуствуваше претставник на тужениот орган со цел разјаснување на фактите и околностите на кои се заснова оспореното решение. Следствено, Решението е поништено, а предметот е вратен на повторно решавање во Министерството за здравство, со напатствија да се утврди фактичката состојба и правилно да се примени материјалното право (Законот за здравственото осигурување).</p> <p>Она што пред се го оспорува тужителот е дека оспореното решение според тужителот е нецелосно и погрешно изработено, има недостатоци поради кои не може да се испита, односно истото е нејасно, во него не се наведени решителните факти, наведените причини се нејасни, како и истото е противречно на доказите изведени во текот на постапката.</p>
<p>Претходни акти (донесени во управна постапка од прв и/или втор степен или претходни пресуди ако е повторен управен спор)</p>	<p>Ова е повторен управен спор, при што се донесени следниве претходни акти и пресуди:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Првостепено решение на Фондот: Решение Уп-1.бр.20-7668 од 20.12.2021 година, со кое барањето на тужителот е одбиено како неосновано. • Второстепено решение на Министерството за здравство (по жалба): Решение УП1 бр.11-15 од 25.03.2022 година, со кое жалбата на тужителот е одбиена како неоснована и се потврдува решението на Фондот. • Прва пресуда на Управниот суд: Пресуда У-4 бр.233/2022 од 23.01.2023 година, со која тужбата на тужителот е уважена, решението на Министерството за здравство УП1 бр.11-15 од 25.03.2022 година е поништено и предметот е вратен на повторно разгледување и одлучување. • Второстепено решение на Министерството за здравство (по пресудата на Управниот суд У-4.бр.233/2022): Решение УП2 бр 11-15 од 13.03.2023 година, со кое жалбата на тужителот е уважена, решението на Фондот за здравствено осигурување УП бр 20-7668 од 20.12.2021 година е поништено и предметот е вратен на повторно разгледување и одлучување. • Првостепено решение на Фондот (по насоките на Министерството): Решение Уп1 бр.20-7668/4 од 25.04.2023 година, со кое барањето на тужителот повторно е одбиено како неосновано. • Второстепено решение на Министерството за здравство (по жалба): Решение У2 број 11-15 од 03.07.2023 година, со кое жалбата на тужителот е одбиена како неоснована. • Втора пресуда на Управниот суд: Пресуда У-4.бр.373/2023 од 20.10.2023 година, со која тужбата на тужителот е уважена, решението на Министерството за здравство У2 број 11-15 од 03.07.2023 година е поништено и предметот е вратен на повторно одлучување, со забелешка дека тужениот орган не доставил списи на предметот ниту одговор на тужбата. • Второстепено решение на Министерството за здравство (по втората пресуда на Управниот суд): Оспореното Решение У.И бр.11-15 од 18.12.2023 година, со кое повторно се одбива жалбата на тужителот и се потврдува решението на Фондот УП.1.бр.20-7668/4 од 25.04.2023 година.

Вид на пресуда	Пресудата е поништувачка пресуда со враќање на предметот на повторно одлучување. Судот ја уважува тужбата и го поништува оспореното решение на Министерството за здравство, враќајќи го предметот на повторно одлучување на тужениот орган.
Траење на постапката (од поднесувањето на првото барање до пресуда)	Првото барање е поднесено на 12.08.2021 година. Тековната пресуда е донесена на 11.07.2024 година. Вкупното траење на постапката (управна и управно-судска постапка) до донесувањето на оваа пресуда е приближно 2 години и 11 месеци.
Непочитување на напатствија на судот (ако е повторен управен спор)	За еден ист предмет се одлучува три пати, затоа што постои јасно непочитување на напатствијата на судот од страна на јавните органи. Управниот суд веќе двапати ги поништил одлуките на Министерството за здравство и го вратил предметот на повторно одлучување. Во втората пресуда (У-4.бр.373/2023 од 20.10.2023 година), судот експлицитно забележал дека тужениот орган не доставил списи на предметот ниту одговор на тужбата, иако бил уредно известен
Повреди констатирани во пресудата	<p>Управниот суд констатира:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Неправилно и нецелосно утврдена фактичка состојба од јавниот орган (Министерството за здравство): Ова е главната повреда. Судот утврдил дека наводите на тужениот орган за неплатени придонеси за периодот 03/2021 до 07/2021 година се контрадикторни со приложените докази, кои покажуваат „0,00“ за неплатени часови. Ова е спротивно на член 10 став 1 од Законот за општата управна постапка, кој налага јавниот орган да ги утврди сите факти и околности од битно значење за правилно утврдување на фактичката состојба. • Нејасност и противречност во образложението: Оспореното решение е нецелосно и погрешно изработено, со недостатоци поради кои не може да се испита, нејасни причини и противречност на доказите. • Неприсуство на јавна расправа: Претставник на тужениот орган не се јавил на јавната расправа, иако бил уредно поканет, со што не придонел за разјаснување на фактите и околностите.
Заклучоци по критичка опсервација на пресудата	<p>Оваа пресуда е уште еден доказ за неефикасноста во постапувањето на јавните органи, но и непочитувањето на законските и судските напатствија од страна на јавните органи. Дополнително, овој предмет е уште еден показател зошто, во извесни случаи, е нужно Управниот суд да решава во полна јурисдикција.</p> <p>Подетално, од предметот, може да дојдеме до следниве заклучоци:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Повторното поништување на истата управна работа од страна на Управниот суд, со идентични образложенија за нецелосно и неправилно утврдена фактичка состојба, укажува на системски проблем во работењето на Фондот за здравствено осигурување и Министерството за здравство. • Тужителот е принуден да води повеќегодишна правна битка (скоро 3 години) за остварување на основно право на надоместок на плата, што е неприфатливо и создава дополнителни трошоци • Иако Управниот суд доследно ги поништува незаконските акти, самото враќање на предметот на повторно одлучување се покажува како недоволно ефективно. • Неприсуството на претставник на тужениот орган на јавната расправа, и покрај уредна покана, е показател за неодговорност и непочитување на судската постапка. Ова го отежнува утврдувањето на фактичката состојба и придонесува за одолговлекување на постапката. • Случајот ја потенцира потребата од зајакнување на капацитетите и одговорноста на јавните органи за правилно и навремено утврдување на фактичката состојба и примена на правото, како и од почестото изрекување на парични казни за неизвршување на судските одлуки.

Пресуда У-4.бр.196/2022 од 01.02.2024

Пресуда број	У-4.бр.196/2022
Суд	Управен суд
Област	Здравствено осигурување (надоместок на трошоци за дијагностички постапки извршени во странство за витално загрошено малолетно лице)
Основ	<p>Основа на спорот е тужбата против решението на Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија УП II бр.02-29 од 18.02.2022 година. Со ова решение е одбиена жалбата на тужителот против првостепеното решение на директорот на Фондот УП 1 бр.10-79 од 08.04.2019 година. Тужителот бара рефундација на трошоци во износ од 55.350,00 денари за дијагностички постапки извршени во странство, тврдејќи дека состојбата на детето била животна загрозувачка и дека јавниот орган погрешно и нецелосно ја утврдиле фактичката состојба и погрешно го примениле материјалното право.</p>
Фактичка состојба	<p>Малолетно лице се соочило со исклучително тешко и животна загрозувачко заболување, за кое не постоел утврден протокол за лекување во Република Северна Македонија. Болеста, остелиоза, го зафатила првиот пршлен на рбетот, што ја правело состојбата критична</p> <p>По остварени контакти со странски медицински експерти, било утврдено дека единствена надеж за лекување е во странство. Сепак, Фондот за здравствено осигурување понудил решение за операција во турска клиника, кое, според мислењето на доктори од друга клиника во Ф. – Г. [забелешка: претпоставката е Франкфурт, Германија], било несоодветно и можело да има фатални последици.</p> <p>Во меѓувреме, тужителот . платил износ од 155.103,00 денари за спроведување на протокол за лекување, набавка на лекови и консултативни совети, вклучувајќи ги и неопходните дијагностички постапки и контролни прегледи пред започнување на болничкото лекување во странство. Овој износ не го надминувал признатиот износ од првостепеното решение УП 1 бр.10-79 од 08.04.2019 година. Подоцна, тужбеното барање било прецизирано на 55.350,00 денари, конкретно за надомест на трошоците за дијагностички прегледи извршени во странска здравствена установа.</p> <p>Фондот одбил да ги надомести овие трошоци. Нивното образложение било дека бараните трошоци не се предвидени во законските и подзаконските акти за користење здравствени услуги во странство и Законот за здравствено осигурување. Тие сметале дека станува збор за дијагностика пред да започне лекување, а не за болничко лекување со физичко присуство, и дека Фондот нема обврска да ги надомести.</p> <p>Тужителот повел управен спор, тврдејќи дека одбивањето е неосновано. Тој нагласил дека состојбата на детето била витално загрозувачка и дека дијагностичките постапки биле неопходен дел од процесот на утврдување на севкупноста на околностите под кои треба да се спроведе лекувањето во странство. На јавната расправа, претставник на тужениот орган не присуствувал, иако бил уредно поканет.</p>

<p>Претходни акти (донесени во управна постапка од прв и/или втор степен или претходни пресуди ако е повторен управен спор)</p>	<p>Претходни акти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Решение на директорот за Фондот за здравствено осигурување на Република Северна Македонија УП 1 бр.10-7 од 08.04.2019 година (Првостепено решение на Фондот) • Решение од Управниот одбор на Фондот за здравственото осигурување на Република Северна Македонија од 2019:УП II бр.10-79 од 21.05.2019 година (Второстепено решение на тужениот орган) • Пресуда на Управниот суд од 2020: У-4.бр.502/2019 од 16.03.2020 со која се поништува Решението УП II бр.10-79 од 21.05.2019 • Решение на Управниот одбор на Фондот за здравственото осигурување на Република Северна Македонија од 2020: УП 2 бр. 02-29 од 21.12.2020 од 21.12.2020 година • Пресуда на Управниот суд од 2021 У-4.бр.38/2021 од 04.10.2021 со која се поништува Решение УП 2 бр. 02-29 од 21.12.2020 и вратено на повторно одлучување • Решение на Управниот одбор на Фондот за здравственото осигурување од 2022УП II бр.02-29 од 18.02.2022 од 18.02.2022 • Пресуда на Управниот суд од 2023У-4.бр.196/2022 од 01.02.2024⁴⁴
<p>Вид на пресуда</p>	<p>Пресуда на законитост (пресуда на анулација). Се враќа предметот на повторно решавање пред првостепениот орган.</p>
<p>Траење на постапката (од поднесувањето на првото барање до пресуда)</p>	<p>Првото решение на Фондот, кое е предмет на оспорување, е донесено на 08.04.2019 година. Тековната пресуда е донесена на 01.02.2024 година. Вкупното траење на постапката од донесувањето на првиот управен акт до оваа пресуда е приближно 4 години и 10 месеци.</p>
<p>Непочитување на напатствија на судот (ако е повторен управен спор)</p>	<p>Да, ова е повторен управен спор и постои јасно непочитување на напатствијата на судот од страна на јавните органи, видно од фактот што има три пресуди за истиот предмет.</p>

44 Има контрадикторност: во воведот на пресудата е наведено дека е донесена на 01.02.2023, а на крајот пишува „пресудено во Управен суд, на ден 01.02.2024“.

<p>Повреди констатирани во пресудата</p>	<p>Управниот суд констатирал дека:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Тужениот орган неправилно и нецелосно ја утврдил фактичката состојба: Судот утврдил дека Фондот не сторил доволно напори за утврдување на фактичката состојба, особено во однос на неопходноста од дијагностички постапки пред лекување во странство за витално загрошено лице. Ова е спротивно на член 10 став 1 од Законот за општата управна постапка, кој налага јавниот орган да ги утврди сите факти и околности од битно значење за правилно утврдување на фактичката состојба. • Постои погрешна примена на материјалното право: Судот утврдил дека тужениот орган погрешно го применил материјалното право, особено одредбите од Правилникот за начинот на користење на здравствени услуги на осигурените лица во странство. Судот нагласува дека во случај на витално загрозувачка состојба, Фондот донесува решение за упатување на лекување во странство по итна постапка, врз основа на наод, оценка и мислење на лекарските комисији. Дијагностичките постапки се дел од процесот на утврдување на севкупноста на околностите за лекување. • Дел од актите немале адекватно образложение (претходно): Претходното решение на Второстепената лекарска комисија било неприфатливо за судот бидејќи само е наведено „жалбата се одбива“ без соодветно образложение. Ова е повреда на член 88 став 4 од Законот за општата управна постапка, кој бара образложението да ги содржи причините поради кои е донесен управниот акт. • Неприсуство на јавна расправа: Претставник на тужениот орган не присуствувал на јавната расправа, иако бил уредно поканет.
<p>Заклучоци по критичка опсервација на пресудата</p>	<p>Оваа пресуда ја илустрира постојаната неефикасност и непочитување на законските и судските напатствија од страна на јавните органи во Република Северна Македонија, особено кога станува збор за остварување на правата на здравствена заштита на граѓаните, особено во итни и витално загрозувачки случаи. Имено, гледаме:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Системски проблем и повторено непочитување: Повторното поништување на истата управна работа од страна на Управниот суд, со идентични образложенија за нецелосно и неправилно утврдена фактичка состојба и погрешна примена на правото, укажува на системски проблем во работењето на Фондот за здравствено осигурување и неговите комисији. Освен што граѓаните се ставаат во незавидна положба, се отежнува и работењето на Управниот суд, кој е обременет со предмети. • Одолговлекување на правдата: Постапката трае речиси 5 години, што е неприфатливо долго за случај кој се однесува на витално загрошено дете и надоместок на трошоци за лекување. Ова создава огромно оптоварување за тужителот, како финансиско така и емотивно, и е спротивно на начелото на ефикасност во управната постапка. • Недоволна одговорност на администрацијата: Недостатокот на соодветно образложение во управните акти и присуството на претставник на тужениот орган на јавната расправа ја потенцираат недоволната одговорност.

