



МЗМП

unicef 
for every child

ДОКУМЕНТ
ЗА ЈАВНИ
ПОЛИТИКИ

Системски
проблеми
од областа
на правата
за социјална
и детска
заштита





Co-funded by
the European Union



МЗМП

unicef 
for every child

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

Системски проблеми
од областа на правата
за социјална и детска
заштита

Документ за јавна политика за системски проблеми од областа на правата за социјална и детска заштита

ИЗРАБОТИЛЕ:

Јасна Оровчанец Аранѓеловиќ
Андријана Марковска
Ангела Шумкоска

УРЕДНИК:

Душица Нофитоска

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

364(497.7)(047.31)

342.734(497.7)(047.31)

364-053.2(497.7)(047.31)

342.734-053.2(497.7)(047.31)

ОРОВЧАНЕЦ Аранѓеловиќ, Јасна

Документ за јавни политики [[Електронски извор]] : системски проблеми од областа на правата за социјална и детска заштита / [изработиле Јасна Оровчанец Аранѓеловиќ, Андријана Марковска, Ангела

Шумкоска]. - Скопје : Македонско здружение на млади правници, 2022

Достапно и на: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2022/04/MZMP-dokument-za-javni-politiki-socijalna-i-detska-zastita-ZA-PECAT-1.pdf>.

- Текст во PDF формат, содржи 44 стр. - Наслов преземен од екранот. -

Опис на изворот на ден 07.04.2022. - Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4843-57-3

1. Марковска, Андријана [автор] 2. Шумкоска, Ангела [автор]

а) Социјална заштита -- Права -- Македонија -- Истражувања

б) Социјална заштита -- Права -- Деца -- Македонија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 56956933

Македонско здружение на млади правници.

Март 2022. Скопје.

Овој документ е изработен од страна на Македонското здружение на млади правници во рамките на проектот „Поддршка за обезбедување на социјална заштита за семејства во социјален ризик и зајакнување на соработката помеѓу социјалните работници и локалните невладини организации 2„ кој МЗМП го имплементира во поддршка со УНИЦЕФ и Европска Унија.

Ставовите од овој документ не ги одразуваат ставовите на УНИЦЕФ и Европска Унија.

Содржина

| 05 |

Листа на кратенки

| 06 |

Вовед

| 09 |

Гарантираната минимална помош и тужбата за издршка

| 20 |

Случаи со трајна попреченост и обврската за обнова на прегледите на две години кај правото на траен надоместок на родител со дете со попреченост и правото на надоместок за помош и нега од друго лице

| 34 |

Правна празнина при прием на донации на лица носители на парични права од социјална и детска заштита

Листа на кратенки

| РСМ | Република Северна Македонија

| МТСП | Министерство за труд и социјална политика

| ЦСР | Центар за социјална работа

| УЈП | Управа за јавни приходи

| ЗСЗ | Закон за социјална заштита

| ЗЗД | Закон за заштита на децата

| ЗОУП | Закон за општата управна постапка

| ГМП | Гарантирана минимална помош

| 06 |

Вовед

Правата од социјална и детска заштита се едни од најважните права кои ги остваруваат граѓаните. Покрај индивидуалниот бенефит за примателот на некое од правата, правата од социјална и детска заштита имаат влијание и врз целото општество. Целта на утврдените права е да придонесат кон намалување на сиромаштијата, да овозможат поддршка на ранливите групи и да промовираат самостојно и пристојно живеење за граѓаните.

Остварувањето на социјалните и детските права не секогаш се одвива онака како што е предвидено и според потребите на граѓаните. Недостатокот на кадар во институциите, неправилното и нецелосното утврдување на фактичка состојба, како и долгите постапки за докажување на потребата од добивање на правата од социјална заштита се само дел од препреките со кои се соочуваат граѓаните кои бараат остварување на некое од правата од социјална и детска заштита.

Документот содржи три дела кои обработува различни системски проблеми од областа на правата за социјална и детска заштита:

- | Гарантирана минимална помош и тужбата за издршка;
- | Случаи со трајна попреченост и обврската за обнова на прегледите на две години кај правото на траен надоместок на родител со дете со попреченост и правото на надоместок за помош и нега од друго лице;
- | Правна празнина при прием на донации на лица носители на парични права од социјална и детска заштита.

Во документот во оваа кратка анализа ќе биде даден осврт на законската регулатива и примената во пракса преку анализа на неколку конкретни случаи за определени права предвидени со Законот за социјалната заштита, Законот за заштита на права на децата и подзаконските акти.

Методолошката рамка на документот вклучува анализа на законски и подзаконски акти што ги уредуваат прашањата за социјална и детска заштита, како и искуствата на МЗМП во секојдневното обезбедување примарна правна помош согласно Законот за бесплатната правна помош. Преку директен и непосреден контакт добиени се информации за нивната состојба и проблемите кои потекнуваат од законската регулатива или од постапувања на надлежните органи. Друг начин кој е користен за добивање на податоците е користење на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер до иматели на информации преку претходен процес на поднесување барања.

Гарантираната

МИНИМАЛНА ПОМОШ и тужбата за издршка

Потребата за анализа на законските одредби од Законот за социјалната заштита¹ кои го уредуваат остварувањето на правото на гарантирана минимална помош, како и Правилникот за начинот на остварување на правото на гарантирана минимална помош (понатаму во текстот ГМП), утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определувањето на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација², произлезе од проблемите со кои се соочуваат лицата кои се баратели на гарантирана минимална помош, а притоа живеат во исто домаќинство со членовите на семејството.

Од тие причини неопходно е да се истакнат предизвиците со кои се соочуваат барателите на ГМП, и службените лица во центрите за социјални работи при спроведување на законските и подзаконските одредби.

1 Закон за социјалната заштита Службен Весник бр.104/19 од 23.05.2019 година

2 Правилник за начинот на оставување на правото на гарантирана минимална помош, утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определување на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација (Службен Весник бр.104/19 од 23.05.2019 година)

Прописи кои ги регулираат правата од социјална заштита

Република Северна Македонија согласно Уставот е социјална држава, социјалната правда е определена како темелна вредност на државата и граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор (член 34). Според Уставот, Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност. Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните за работа граѓани. (член 35)

Социјалната заштита и правото на социјална сигурност се обезбедуваат со Законот за социјалната заштита. Со овој закон се уредуваат „системот и организацијата на социјалната заштита, корисниците на социјалната заштита, правата на парична помош и социјалните услуги, постапките за остварување на правата и користење на услугите и други прашања од значење за вршењето на дејноста на социјалната заштита“. Социјалната заштита е определена како дејност од јавен интерес која се обезбедува преку остварување на права на парична социјална помош, социјални услуги и други мерки. (член 1, 2, 3). Правата на парична помош од социјална заштита се:

1	гарантирана минимална помош;
2	надоместок заради попреченост;
3	надоместок за помош и нега од друго лице;
4	надоместок на плата за скратено работно време;
5	додаток за домување;
6	траен надоместок и
7	еднократна парична помош.

Како право на парична помош, правото на гарантирана минимална помош (ГМП) е пропишано со Законот за социјална заштита, додека начинот на остварување на ова право е уреден со Правилникот за начинот на остварување на правото на гарантирана минимална помош, утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определувањето на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација (понатаму во текстот: Правилникот).

Согласно член 28 од ЗСЗ право на гарантирана минимална помош има домаќинство кое е материјално необезбедено и нема во сопственост имот и имотни права од кои може да се издржува и како такво се смета она чија вкупна просечна висина

на сите приходи на сите членови на домаќинството по сите основи во последните три месеци пред поднесување на барањето за остварување на правото и во текот на користењето на правото е пониска од висината на утврдената гарантираната минимална помош согласно законот. Понатаму членот определува исклучок во услови на вонредни околности како што е кризна состојба, прогласена епидемија и слично.

Во поимникот на ЗСЗ домаќинството е дефинирано како „едночлено домаќинство или заедница на членови на семејството, како и други роднини меѓу кои не постои законска обврска за меѓусебно издржување, кои заеднички живеат, придонесуваат, стопанисуваат и трошат“. Во главата од законот со која се регулира гарантираната минимална помош е определена висината на гарантираната минимална помош и начинот на кој се пресметува, неспособноста за работа, исклучоците кога домаќинството може да го оствари правото и покрај тоа што има во сопственост имот и имотни права, улогата (правата и обврските) на Центарот за социјална работа, правата и обврските на носителот на правото на гарантирана минимална помош, утврдување на висината на гарантираната минимална помош, како и кое домаќинство не може да оствари право на минимална помош.

Во натамошниот дел на главата, законот ги регулира правата и обврските на невработените лица корисници на гарантирана минимална помош и надлежностите на центарот за социјална работа и центарот за вработување, причините за престанок на правото, како и остварување на паричниот додаток заради покривање на дел од трошоците за потрошувачка на енергенси во домаќинството, за месеците од октомври до март.

Со Правилникот се пропишува начинот на остварување на правата на гарантирана минимална помош, утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определувањето на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација.

Барањето за остварување на правото на гарантирана минимална помош се поднесува до надлежниот центар за социјална работа од страна на подносителот. Таксативно се наброени кои се сметаат за вкупни приходи по сите основи на сите членови на домаќинството, како и што не се смета како приход при остварување на правото. Правилникот определува што се смета за имот кој корисникот на правото на гарантирана минимална помош може да го отуѓи или изнајми и на тој начин да се издржува, како и по кој редослед се определува носителот на правото.

Со членот 7 став 1 од Правилникот се утврдува потребната документација остварување и користење на правото на гарантирана минимална помош за сите членови на домаќинството и тоа: важечки документ за идентификација, изводи од матичните книги на родени, венчани, умрени; различни потврди, пресуда за развод и/или пресуда за издршка и слично. Во точка 23 од овој член како последен потребен до-

кумент е наведен – **тужба за законска издршка против близок сродник кој по закон е должен да го издржува, односно полномошно на службено лице во центар за социјална работа за поведување на оваа постапка.**

Во став 2 од членот 7 се определени документите кои центарот за социјална работа ги прибавува по службена должност, додека со ставот 3 (три) документите кои е должен да ги прибави подносителот и другите членови на домаќинството при поднесување на барањето и во текот на користење на правото на гарантираната минимална помош. Согласно ставот 2 од овој член подносителот треба да прибави документ односно да достави доказ дека поднел тужба за законска издршка против близок сродник кој по закон е должен да го издржува, односно полномошно на службено лице во центарот за социјална работа за поведување на оваа постапка.

Со ваквото решение законодавецот го обврзува подносителот да поднесе доказ дека постои тужба за законска издршка против близок сродник кој по закон е должен да го издржува или полномошно на службено лице во центарот за поведување на оваа постапка, доколку таков сродник постои. Ваквото решение во подзаконскиот акт е контрадикторно на суштината на гарантираната минимална помош од повеќе причини. Лицата кои се подносиители на барањето за користење на гарантирана минимална помош се во категоријата на лица кои се социјално загрозувани, живеат сами или во домаќинство на маргините на општеството. Законската издршка може да се бара со тужба во парнична постапка, која подразбира трошоци за тужителот како судски такси или награда за адвокат, доколку лицето не овласти некого во центарот за социјална работа, за што повторно е должно да ги сноси трошоците на постапката. Трошоците на парничната постапка за овие лица кои се потенцијални корисници на гарантирана минимална помош претставуваат финансиски товар. Со тужба секој може да бара остварување на определено право и целта на поведување на парничната постапка е остварување на определено право.

Со конкретното решение во правилникот подносителот треба да докаже дека поднел тужба без разлика дали тужбеното барање е основано, за што треба да одлучи надлежниот суд. Се поставува прашањето дали до донесување на правосилна судска одлука по поднесената тужба, што подразбира трошоци и време, нема да се одобри правото на подносителот или доколку се донесе пресуда со која ќе се определи издршка, ако подносителот се стекнал со право на гарантирана минимална помош истото ќе престане. Исто така се поставува и прашањето дали врз основа на пресудата со која ќе се определи издршка, подносителот ќе биде задолжен ретроактивно да ги врати паричните средства на Центарот за социјална работа кои му биле исплатени по основ на правото на ГМП. Со оглед на траењето на судската постапка до донесување на одлуката, подносителот може да оствари приходи по друг основ или да се вработи, а и доколку се определи издршка постои можноста блискиот сродник да нема средства и одлуката за определената издршка да не може да се изврши.

Што се случува во пракса и дали по поднесување на тужбата за издршка, подносителите ја повлекуваат тужбата која единствено ја поднеле затоа што е така определено, иако нема основ ниту реална можност за евентуално остварување на правото на издршка. Мора да се земе предвид дека со прибавување на останатата документација предвидена со членот 7 од правилникот, може да се добијат доволно релевантни податоци за состојбата на имотот на подносителот.

И покрај законската обврска на Центарот за социјална работа предвидена во Правилникот за испитување и утврдување на материјалната состојба на подносителот и членовите на неговото домаќинство, од подносителот се бара да достави тужба за законска издршка против член од домаќинството. Во барањето за оставрување на правото на ГМП се наведуваат личните податоци на подносителот и членовите на домаќинството и не е јасно од кои причини се бара да се поднесе дополнителен доказ - тужба за законска издршка, кога центарот може од податоците со кои располага да утврди дали наведените лица имаат доволно финансиски средства да се издржуваат меѓу себе. Истото може да се утврди и без поведување на судска постапка.

Анализа на случај за остварување на правото на гарантирана минимална помош

При обработка на овој случај ќе може да се утврди проблемот со кој се соочил барателот на правото на ГМП кој живее во исто домаќинство со членовите на неговото семејство. Х.Х од Скопје е лице со попреченост и здравствени проблеми, кое остварувало право на постојана парична помош 12 години последователно поради утврдена неспособност за работа. Проблемите на лицето Х.Х настанале со измената на Законот за социјална заштита кога постојаната парична помош се преобразува во ново право, кое согласно измените во законот е во рамки на гарантирана минимална помош.

Согласно измените на законот, центарот е должен во рок од шест месеци да донесе ново решение за преведување на правото на лицата корисници согласно дотогашните прописи на социјална заштита (член 359). До донесување на новото решение за преведување, корисникот продолжува да го користи правото од социјална заштита во согласност со прописите што важеле до денот на влегување во сила на новиот закон.

За да се изврши преобразба на правото, на лицето му било посочено да поднесе ново барање со кое како доказ, покрај останатите, ќе приложи тужба за издршка до граѓански суд против неговите родители со кои живеел во исто домаќинство.

Овој доказ центарот го побарал врз основа на член 7 точка 23 од Правилникот, согласно кој покрај останатата документација за остварување на ова право барателот е потребно да достави тужба за законска издршка против близок сродник кој по закон е должен да го издржува, односно полномошно на службено лице во центарот за социјална работа за поведување на оваа постапка. Барателот постапил согласно насоките на центарот поднел тужба за издршка против својот татко пред надлежен граѓански суд и истата ја доставил како доказ до центарот за да одлучат по неговото барање.

По комплетирање на целокупната документација, центарот донел решение дека на барателот му престанува правото на ГМП со образложение дека неговиот татко остварува пензија во износ кој е повисок од вредноста на утврдената гарантирана минимална помош која би требало да ја оствари. Со Решението барателот бил задолжен да врати определен паричен износ за неоснована исплата на парични средства за период од два месеци.

Против ова решение барателот поднел жалба до второстепениот орган - Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Второстепениот орган ја одбил жалбата како неоснована, а решението на центарот за социјална работа останало во сила. Против решението на второстепениот орган барателот поднел тужба до Управниот суд на РСМ, по која до денес не е одлучено.

Иако било побарано од лицето да достави доказ тужба за издршка против близок сродник, надлежниот центар за социјална работа во конкретниот случај не го земал предвид исходот од судската постапка и донел решение со кое го прекинува правото на ГМП, а решението го донел врз основа на податоци и докази за утврдената материјална состојба на членовите на домаќинството.

Во овој случај тужбата за законска издршка против близок сродник која била побарана да се достави како доказ е беспредметна. Ова од причини што согласно член 30 став 3 од ЗСЗ „ Центарот за социјална работа по службена должност ја проверува материјалната состојба на носителот на правото на гарантирана минимална помош и сите полнолетни членови на домаќинството, преку обезбедување на податоци за остварени месечни приходи по службена евиденција на надлежниот јавен орган, Министерството за финансии – Управата за јавни приходи“. Поради тоа постои контрадикторност на постапувањето на ЦСР, имајќи предвид дека во овој случај тужбата била само формален документ во постапката, а ЦСР сепак ја утврдил материјалната состојба на домаќинството без разлика на постапката за издршка.

Согласно правилата на постапката, за проверка на овој податок центарот прибавува писмена согласност од подносителот на барањето и членовите на домаќинството за користење на нивните лични податоци во постапката за остварување и користење на ова право, која согласност се потпишува при поднесување на барањето. И покрај фактот што Центарот со прибавување на останатата документација која е предвидена со член 7 од Правилникот можел да добие доволно релевантни податоци за состојбата на имотот на подносителот и истовремено да утврди дали просечната висина на сите приходи на членовите на домаќинството е пониска од вредноста на утврдената ГМП за да донесе решение. Центарот не го сторил тоа и побарал од барателот да достави како доказ тужба за законска издршка.

Поради тоа произлегува дека лицето непотребно било изложено на судски трошоци и водење на судска постапка која е финансиско оптеретување за неговата материјална состојба. Покрај тоа, поведувањето на парнична постапка може да влијае и да предизвика нарушување на семејните односи.

Треба да се има предвид дека потенцијалните корисници на правото на ГМП се социјално загромена категорија на граѓани и најчесто се правно неуки. Со изложување на овие лица на непотребни финансиски трошоци за поведување на постапка пред надлежен суд за која е неизвесен исходот, дополнително се продлабочува нивната ранлива социјална положба.

За потребите на оваа анализа по поднесено барање за слободен пристап до информации од јавен карактер³ до Основен граѓански суд Скопје утврдено е следното:

3 Барање за слободен пристап до информации од јавен карактер до Основен граѓански суд Скопје, (Прилог бр.1)

Во периодот од 23.05.2019 год до 30.09.2021 година, по донесување на Правилникот за начинот на остварување на правото на ГМП биле поднесени вкупно 52 тужби по основ законска издршка против близок сродник кој по закон е должен да ги издржува. Наведените тужби биле поднесени исклучиво од физички лица како странки, додека Центарот нема поднесено ниту една тужба по овој основ. Во периодот од 01.01.2018 година до 23.05.2019 година, пред стапување на сила на Правилникот, поднесена е само една тужба по овој основ.⁴

И покрај фактот што надлежниот суд не дава информација со спецификација колку од 52 тужби се поднесени од баратели на гарантирана минимална помош, сепак може да се воочи разликата на поднесени тужби пред стапување на сила на правилникот, една тужба, наспроти 52 тужби по стапување на сила на правилникот.

По поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер до надлежните центри за социјална работа – Служба за права од парична помош на подрачјето на општините Шуто Оризари, Чучер Сандево, Карпош, Ѓорче Петров, Сарај, Центар и Аеродром⁵ утврдено е следното:

Тужба за издршка на лице кое согласно Законот за семејство е должно да го издржува подносителот на барањето или член на неговото семејство, центрите бараат во случаи кога се работи за лице кое согласно Наод и мислење од Стручната лекарска комисија е прогласено за работно неспособно. Лицата кои спаѓаат во категорија работно неспособни лица по основ на возраст – стари лица над 65 годишна возраст, можат да го остварат правото на социјална сигурност согласно Законот за социјална сигурност на старите лица.

Во периодот од 23.05.2019 година до 30.09.2021 година во Службата за права од парична помош за подрачје на сите наведени општини нема корисници на право на гарантирана минимална помош кои дале полномошно на службено лице во Центарот за поднесување на тужба за законска издршка против близок сродник до надлежен суд.

Центрите, од барателите кои живеат во исто домаќинство со останатите членови на семејството бараат да достават како доказ тужба за законска издршка против близок сродник ако барателот е лице кое е прогласено за работно неспособно.

4 Податоците се добиени од Основен граѓански суд Скопје, по поднесено барање за слободен пристап до информации од јавен карактер - Решение СГИ.бр.32/21 од 20.10.2021 год од Основен граѓански суд Скопје, (Прилог бр.2)

5 Барање за пристап до информации од јавен карактер до ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа, Шуто Оризари, Карпош и Аеродром, (Прилог бр.3)

При секое поднесено барање за остварување на правото на гарантирана минимална помош, центрите по службена должност ја испитуваат бројната и семејно-материјалната состојба за подносителот на барањето и членовите кои живеат во заедничко домаќинство согласно Законот за социјална заштита.⁶

Од извршената анализа на конкретниот случај за остварување на правото на ГМП за лица кои живеат во исто домаќинство со членовите на семејството, како и одговорите на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер од надлежните институции произлегуваат **следните заклучоци:**

1	Тужбата за законска издршка која се бара да се достави како доказ од барателите на ГМП кои живеат во исто домаќинство со членовите на семејството е беспредметна, поради фактот што надлежните центри носат решение по доставување на бараниот доказ, без разлика на исходот од постапката;
2	Постои контрадикторност во постапувањето на Центрите за социјални работи, имајќи предвид дека тужбата се бара само како формален документ во постапката, а од друга страна материјалната состојба на домаќинството се утврдува секако, без разлика на постапката по тужбата за издршка;
3	Материјалната состојба на барателот и членовите на неговото семејство може да се утврди преку обезбедување на овие податоци по службена евиденција на надлежен орган, Министерство за финансии-Управа за јавни приходи;
4	Барателите непотребно се изложуваат на дополнителни трошоци за поведување на судска постапка кој им претставува финансиски товар и притоа се влошуваат семејните односи помеѓу членовите кои живеат во исто домаќинство, со самото тоа што се приморани да поднесат тужба против член на семејство со кое живеат во исто домаќинство;

6 Податоците се добиени од Центрите за социјална работа врз основа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер
- УП.2001/14 од 02.11.2021 година од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа на подрачје на општина Карпош, Ѓорче Петров и Сарај (Прилог бр.4)
- УП 2001-15 од 02.11.2021 година од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа на подрачје на општина Центар и Аеродром (Прилог бр.5)
- УП 2001-16 од 03.11.2021 година од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа на подрачје на општина Шуто Оризари и Чучер Сандево (Прилог бр.6)

5

Потенцијалните корисници на ГМП најчесто се правно неуки странки, финансиски немоќни и не се доволно информирани дека оваа постапка може да биде поведена и од страна на центарот за социјална работа, со полномошно на службено лице (видно од доставените одговори од ЦСР по поднесените барања за слободен пристап до информации од јавен карактер)

6

Тужбата за издршка против близок сродник е парнично дејствие, која се поднесува од страна на лице кое смета дека му е повредено правото и истото не може да го оствари без судска интервенција. Со тужба определено лице бара да му даде заштита со тоа ќе утврди дека неговото право постои?⁷... Тужбата претставува право и можност за едно лице тоа го оствари преку судска заштита и во ниту еден случај ваквото право не би требало да се определува како обврска, од причина што тоа е спротивно на суштината на постоењето на правото.

Мора да се има предвид дека правата од социјална заштита се едни од најзначајните права што ги остваруваат граѓаните кои живеат на маргините во општеството. Покрај индивидуалниот бенифит за примателите на овие права, правата од социјална заштита имаат влијание и врз целото општество: намалувањето на сиромаштијата, поддршката на ранливите групи и промовирањето на самостојно и пристojно живеење на граѓаните се само дел од придобивките за целата заедница.

Остварувањето на овие права не секогаш се одвива согласно потребите на граѓаните. Во секојдневието оваа категорија на граѓани се соочуваат со низа проблеми кои влијаат на остварување на правата од социјална заштита. Посочувањето на недоследностите има за цел да се превенира во иднина со вакви проблеми и предизвици да се соочуваат барателите на ГМП и службените лица во центрите за социјална работа при спроведување на законските одредби.

Со надминување на овие проблеми со кои се соочуваат потенцијалните корисници на правото на ГМП како и надлежните центри за социјална работа, во иднина би се олеснил пристапот за социјална заштита за оваа категорија на лица.

Од наведеното произлегува дека доколку не се измени Правилникот за начинот на остварување на правото на ГМП, останува да важи за сите идни баратели без разлика дали живеат во заедничко домаќинство со членовите на своето семејство и ќе останат пречките и недостатоците со кои се соочуваат овие лица.

7 Закон за парничната постапка, со коментари судска практика, примери за практична примена и предметен регистар, академик 2016, автори Проф. Др. Кирил Чавдар и Проф. Др. Кимо Чавдар, страна 342 и 343

| 20 |

Случаи со трајна

попреченост и
обврската за
обнова на
прегледите на
две години кај
правото на траен
надоместок на
родител со дете
со попреченост
и правото на
надоместок за
помош и нега од
друго лице

| Релевантни прописи

Закон за социјалната заштита и Правилници за остварување на правата од социјалната заштита

Законот за социјалната заштита⁸ го уредува системот и организацијата на социјалната заштита, правата на парична помош и социјалните услуги, финансирањето и постапката на остварување на правата од социјалната заштита. Со ЗСЗ се обезбедуваат социјалната заштита и правото на социјална сигурност. Со овој закон се уредуваат „системот и организацијата на социјалната заштита, корисниците на социјалната заштита, правата на парична помош и социјалните услуги, постапките за остварување на правата и користење на услугите и други прашања од значење за вршењето на дејноста на социјалната заштита“.

Социјалната заштита е дејност од јавен интерес која се остварува преку мерки, активности, програми и политики за заштита од социјални ризици, превенција и надминување на социјалните проблеми на кои е изложен граѓанинот во текот на животот со цел промовирање и одржување на социјалната сигурност на граѓаните, спречување на социјална исклученост, подобрување на квалитетот на животот на граѓаните и зајакнување на капацитетите на граѓаните за водење независен, активен и продуктивен живот.

Правата на парична помош од социјална заштита се:

1	гарантирана минимална помош;
2	надоместок заради попреченост;
3	надоместок за помош и нега од друго лице;
4	надоместок на плата за скратено работно време;
5	додаток за домување;
6	траен надоместок и
7	еднократна парична помош.

8 Закон за социјална заштита Службен Весник бр.104/19 од 23.05.2019 година

Со социјалните реформи во 2019 година законодавецот предвидел унапредување на правата на лицата со попреченост, но и на семејствата кои што се грижат за нив. Законодавецот имал намера и предвидел права кои значително ќе ја олеснат состојбата на семејствата кои се грижеле за лице со попреченост и поради тоа не биле во можност во текот на својот живот да бидат во работен однос да остваруваат приходи и понатаму да се стекнат и со услови за остварување на старосна пензија.

Во поимникот на ЗСЗ, лице со попреченост е дефинирано како лице кои има долготрајни телесни, интелектуални, ментални или сетилни нарушувања кои во интеракција со различни пречки може да го спречат неговото целосно и ефикасно учество во општеството на еднаква основа со другите.

Согласно член 60 од ЗСЗ право на траен надоместок има родител кој има дете со попреченост

Ова право го остварува родител кој се грижел за детето до неговата 26 годишна возраст, без да користи услуга на вон-семејна социјална заштита, невработен и не користи право на пензија, по наполнување на 62 години на живот за жена, односно 64 години на живот за маж. Членот определува исклучок за остварување на ова право доколку на родителот му било одземено родителското право над детето.

Правото на траен надоместок е детално уредено со Правилникот за начинот на остварување на правото на парична помош на родител кој има дете со попреченост, образецот на барањето и потребната документација⁹ (понатаму во текстот: Правилникот). Согласно Правилникот, барањето во форма на образец за остварување на ова право заедно со потребната документација се поднесува до месно надлежниот Центар за социјална работа.

Како дете со попреченост согласно овој Правилник се смета дете со: тешки и најтешки пречки во телесниот развој; умерена, тешка и длабока ментална попреченост; најтежок степен на оштетување на видот, слухот или говорот (слепо лице и практично слепо лице, практично глуво и тотално глуво лице; лице со аутизам и лице со повеќе видови на пречки, односно комбинирани).

⁹ Правилник за начинот на остварување на правото на парична помош на родител кој има дете со попреченост, образецот на барањето и потребната документација а остварување на ова право (Службен Весник бр.104/19 од 23.05.2019 година)

Во Правилникот е наброена потребната документација за остварување на правото на траен надоместок и определени се документите¹⁰ кои ги прибавува центарот по службена должност, додека барателот треба да достави важечка лична карта на увид за докажување на идентитетот и државјанството, како и наод, оценка и мислење на стручен орган за видот и степенот на попреченост (решение од надлежен центар за социјална работа за видот и степенот на попреченост во менталниот и телесниот развој).

Во продолжение ќе бидат опфатени дел од проблемите и предизвиците со кои се соочиле корисниците на овие права од социјална заштита, при поднесување на барање за користење или продолжување на правата за надоместок за помош и нега од друго лице, надоместок за попреченост и траен надомест на родител кој има дете со попреченост.

10 Член 4 став 3 од Правилникот за начинот на остварување на правото на парична помош на родител кој има дете со попреченост, образецот на барањето и потребната документација а остварување на ова право, член 4 став 2

Анализа на случај за остварување на правото на парична помош на родител кој има дете со попреченост

Лицето Х.Х е родител на дете со најтешка телесна попреченост утврдена со дијагноза во 2002 година. Нејзината ќерка остварува права од детска заштита од 2002 година врз основа на Наод и мислење на стручен орган за видот и степенот на специфичните потреби на лицата со пречки во физичкиот и психичкиот развој.

Во текот на годините од извршените бројни медицински прегледи и од обемната медицинската документација може да се утврди дијагнозата и здравствената состојба на лицето, како и дека станува збор за лице со најтешка телесна попреченост.

Со оваа утврдена дијагноза и здравствена состојба, нејзината ќерка во 2018 година со решение на Центарот остварува право на постојана парична помош. Со измените во Законот за социјална заштита, Центарот во 2019 година донел решение со кое нејзината ќерка го остварува правото на надоместок заради попреченост од причини што станува збор за лице со најтешка телесна попреченост. Решението е донесено врз основа на медицинска документација која ја поседува лицето, како и врз основа на Конзилијарно мислење од комисија при ЈЗУ УК за ТОАРИЛУЦ, издадено во 2019 година.

Лицето Х.Х по навршување на 62 години, со исполнување на условот предвиден во член 60 од ЗСЗ, поднесува барање до надлежниот центар за остварување на правото на траен надоместок на родител кој има дете со попреченост.

Заедно со барањето, лицето Х.Х ја доставува целокупната медицинска документација за нејзината ќерка, како и наодите и мислењата за видот и степенот на попреченост кои ги поседува, кои биле изготвени за потребите за остварување на другите права од социјална заштита.

Центарот донел решение со кое го одбива барањето на лицето Х.Х за остварување на ова право, со образложение дека не е доставена целокупна медицинска документација, конкретно Наод и мислење на стручен орган за видот и степенот на попреченост во менталниот и телесниот развој на детето предвидено во член 4 став 1, точка 8 од Правилникот за остварување на ова право.

По поднесена жалба до второстепен орган - Министерството за труд и социјална политика, во која наведува дека решението на Центарот е донесено во спротивност на Законот за социјална заштита и Правилникот за начинот на остварување на ова право, второстепениот орган ја одбил жалбата како неоснована со образложение дека во жалбата не биле наведени докази за факти кои би довеле до поинакво решение.

При одлучувањето, првостепениот и второстепениот орган не ја ценеле доставената медицинска документација, како и наодите и мислењата за видот и степенот на попреченост кои биле изготвени од стручни комисии за потребите за остварување на други права од социјална заштита.

Нејзината ќерка е со дијагноза утврдена во 2002 година и оваа дијагноза воопшто се нема променето. Врз основа на наодите и мислењата кои што се изготвени од стручни комисии за видот и степенот на попреченост, утврдено е дека се работи за лице со најтешка телесна попреченост, а поради тоа нејзината ќерка остварува права од социјална заштита.

Лицето Х.Х повело судска постапка со цел да докаже и да го оствари правото на траен надоместок на родител кој има дете со попреченост.

Управниот суд на РСМ со пресуда¹¹ го усвојува тужбеното барање на лицето Х.Х при што наведува дека органите во постапката сториле повреда на процесните правила на постапката. Според Управниот суд во предметот имало обемна медицинска документација од која можело да се утврди во каква здравствена состојба е ќерката на лицето Х.Х, дека е со хронични заболувања, одземеност на нозете, не може да седи, ниту да оди. Исто така, здравствената состојба можела да се утврди и од наодите и мислењата на стручните комисии кои биле претходно изготвени и врз основа на кои нејзината ќерка остварувала права од детска, а подоцна и од социјална заштита.

Според Судот лицето ги исполнува законските услови за остварување на правото, а органите биле должни да имаат предвид дека барањето се однесува за траен надоместок на родител кој има дете со попреченост. Од обемната медицинска документација доставена како доказ, како и од стручните наоди и мислења кои не биле издадени и ограничени за определен временски период би можело да се утврди дека станува збор за лице кое има трајни последици на попреченост.

Центарот бил должен да ја прекине постапката се додека не се достави нов наод и мислење или да изврши консултација со надлежен стручен орган со цел да се утврди дали по основ на здравствената состојба на нејзината ќерка имало потреба да се изготвува нов наод и мислење. Ова од причина што и самиот првостепен орган – Центарот веќе донел решение за видот и степенот на попреченост во менталниот и телесниот развој врз основа на кој лицето веќе остварувало право на посебен додаток и право на надоместок заради попреченост.

11 Пресуда на Управен суд на РСМ - У46р.105/2020 од 06.11.2020 година

Правото на надоместок за помош и нега од друго лице

Правото на паричен надоместок за помош и нега од друго лице е уредено со Законот за социјалната заштита¹² согласно кој: Право на паричен надоместок за помош и нега од друго лице има лице над 26-годишна возраст, со умерена, тешка или длабока интелектуална попреченост, лице со потешка и најтешка телесна попреченост, потполно слепо лице, како и лице со трајни промени во здравствената состојба, на кое му е неопходна помош и нега од друго лице заради тоа што не може само да ги задоволува основните животни потреби, доколку ова право не може да го оствари врз основа на други прописи“.

ЗСЗ¹³ ја утврдува висината на надоместокот за помош и нега од друго лице која се утврдува во зависност од обемот на потребата за помош и нега од друго лице и тоа во помал и поголем обем.

Со Правилникот¹⁴ се пропишува начинот на остварување на правото на надоместок за помош и нега од друго лице, образецот на барањето и потребната документација за остварување на ова право, како и постапката за остварување на ова право. Согласно Правилникот барањето за остварување на ова право се доставува до месно надлежниот центар за социјална работа (во натамошниот текст Центарот). Барањето е всушност Образец кој е составен дел на Правилникот.

Во Правилникот¹⁵ е наброена потребната документација која барателот е должен да ја достави со барањето и тоа: важечка лична карта која се доставува на увид за докажување на идентитетот и државјанството; мислење од матичен лекар за потребата од помош и нега од друго лице со Бартелов индекс и отпусно писмо со специјалистички извештај и/или друга медицинска документација.

Наод, оценка и мислење за потребата од помош и нега од друго лице се дава од страна на надлежна стручна комисија врз основа на непосреден преглед на подносителот на барањето, со исклучок во случај кога од приложената медицинска документација несомнено може да се утврди потребата од помош и нега од друго лице, наодот, оценката и мислењето се даваат врз основа на целокупната медицинска документација без непосреден преглед.

12 Закон за социјална заштита, член 48

13 Закон за социјална заштита, член 49

14 Правилник за начинот на остварување на правото на надоместок за помош и нега од друго лице, образецот на барањето и потребната документација (Службен Весник бр.104/19 од 23.05.2019 година

15 Член 3 од Правилникот за начинот на остварување на правото на надоместок за помош и нега од друго лице, образецот на барањето и потребната документација

Лицето Х.Х во 2016 година со решение на Центарот остварува право на надоместок за помош и нега од друго лице. Ова право лицето го остварува поради нарушена здравствена состојба по претрпени два мозочни удари. Од страна на стручната комисија во Наодот и мислењето е определено дека се работи за лице со тешка телесна попреченост и утврдена и е соодветна дијагноза.

Лицето Х.Х по претрпените мозочни удари било со многу отежнат и нестабилен од, воопшто не се движело бидејќи значително и била нарушена рамнотежата и можела да се движи само со помош од друго лице. Говорот исто така и бил отежнат и неразбирлив и не била во можност самостојно да ги извршува основните животни потреби. Поради наведеното одобрено и било правото на надоместок за помош и нега од друго лице во поголем обем.

По истекот на 24 месеци кога и бил закажан контролен преглед, лицето Х.Х поднела барање за продолжување на користење на правото на надоместок за помош и нега од друго лице. Центарот по ова барање донел решение со кое и престанува правото на паричен надоместок за помош и нега од друго лице.

Решението за престанок на правото, Центарот го донел врз основа на медицинската документација која лицето ја има доставено со првичното доставено барање, врз основа на која и било одобрено користење на ова право. Во конкретниот случај стручната комисија не извршила непосреден преглед на лицето и наодот и мислењето го изработила врз основа на медицинската документација која лицето ја има доставено со првично поднесеното барање во 2016 година.

По поднесена жалба до второстепениот орган - МТСП, кој ја одбил жалбата како неоснована, лицето поднело тужба до Управниот суд на РСМ.

Управниот суд на РСМ во конкретниот случај 2 пати последователно носи позитивна пресуда во корист на лицето Х.Х, но првостепениот и второстепениот орган повторно одлучиле негативно.

Со пресуда¹⁶, Управниот суд повторно одлучува позитивно во корист на лицето Х.Х со конкретни насоки за првостепениот орган, при што по поминати 27 месеци лицето Х.Х конечно го остварува, односно продолжува да го остварува правото на надоместок за помош и нега од друго лице.

16 Пресуда на Управен суд на РСМ – У4 бр.436/2020 од 15.02.2021 година

Право на надоместок заради попреченост

Корисниците на правото на надоместок заради попреченост се соочуваат со истите предизвици и проблеми, како и корисниците на гореспоменатите права од социјална заштита, каде за остварување на правото е потребно да се достави наод и мислење за видот и степенот на попреченост.

Правото е уредено во член 44 од ЗСЗ: „Надоместок заради попреченост се обезбедува за поттикнување социјална вклученост и еднакви можности на лице кое е со тешка или длабока интелектуална попреченост, со најтешка телесна попреченост, потполно слепо лице и потполно глуво лице.

Со Правилникот се пропишува начинот на остварување на правото на надоместок заради попреченост, потребната документација, комисијата и формата и содржината на козилијарното мислење¹⁷.

17 Правилник за начинот на остварување на правото на надоместок заради попреченост

Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер и доставени одговори

За потребите на оваа анализа од страна на Македонското здружение на млади правници поднесени се Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до надлежните центри за социјална работа – Служба за права од парична помош за подрачје на општините Аеродром и Центар, Гази Баба, Шуто Оризари, Карпош, Штип, Битола, Куманово, Прилеп и Тетово¹⁸.

Побарани се информации дали на корисниците на правото за надоместок и за помош и нега од друго лице, надоместок за попреченост и траен надоместок на родител кој има дете со попреченост за секое поднесено барање, им се бара како доказ да достават наод, оценка и мислење на стручен орган за видот и степенот на попреченост, изготвено непосредно пред или по поднесување на барањето.

Понатаму, дали на барателите на право за надоместок за помош и нега од друго лице, надоместок за попреченост и траен надоместок на родител кој има дете со попреченост, кај кој има утврдено трајни промени во здравствената состојба како доказ им се прифаќа наод и мислење кој не е временски ограничен?

Побарана е и информација дали корисник кај кој има утврдено трајни промени во здравствена состојба има обврска при поднесување на барање да достави нов наод и мислење за видот и степенот на попреченост или се прифаќа како доказ претходен наод и мислење за утврдена здравствена состојба и медицинска документација која ја поседува.

Во доставените одговори од страна на надлежните центри наведени се различни одговори, што укажува на нееднаква пракса. Според **ЦСР Куманово** корисникот кој има утврдено трајни промени во здравствената состојба нема обврска при поднесување на барање за користење/продолжување на овие права да достави нов наод и мислење за видот и степенот на попреченост или се прифаќа како доказ претходен наод, додека на пример **ЦСР Скопје** делумно одговара на прашањето посочувајќи ги членовите од ЗСЗ врз основа на кои лицата може да ги остварат правата, без да даде конкретен одговор¹⁹

Според **ЦСР Куманово** – Наодот, оценка и мислење на стручен орган за видот и степенот на попреченост од корисникот за остварување или продолжување на пра-

18 Барање за пристап до информации од јавен карактер до ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа, Аеродром и Центар, Гази Баба, Шуто Оризари, Карпош, Штип, Битола, Куманово, Прилеп и Тетово

19 Податоците се добиени од Центрите за социјална работа врз основа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер:
Одговор на барање 809/1 од 03.03.2022 година од ЦСР Куманово;
Одговор на барање од 04.03.2022 година од ЦСР Тетово;
Одговор на барање – Решение бр.Уп 2001-8 од 15.03.2022 година од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа на град Скопје
Одговор на барање 03-274/1 од 08.03.2022 година од ЦСР Прилеп

вото на надоместок за помош и нега од друго лице, надоместок за попреченост и траен надоместок на родител кој има дете со попреченост е потребно да биде изготвен непосредно ПРЕД поднесување на барањето.

За корисниците на овие права кај кои има утврдено трајни промени во здравствената состојба, како доказ се прифаќа наод и мислење на стручниот орган кој не е временски ограничен. Корисникот кој има утврдено трајна промена во здравствената состојба нема обврска да достави нов наод и мислење и како доказ се прифаќа претходен наод и мислење за утврдената здравствена состојба и медицинската документација која ја поседува.

ЦСР Тетово нема доставено конкретни одговори по однос на прашањата за слободен пристап до информации од јавен карактер и ја доставува следната информација:

„Надоместок за помош и нега од друго лице се остварува по поднесено барање до Центарот со доставен упат со претходно закажан термин за комисијата за туѓа нега преку матичен лекар и медицинска документација во прилог, при што стручната комисија дава наод, оценка и мислење врз основа на доставена медицинска документација без непосреден преглед. Конзилијарно мислење/наод комисијата го доставува по службена должност во Центарот.“

Надоместок заради попреченост може да оствари лице кое во прилог на барањето ќе достави конзилијарно мислење и наод издадено од најмалку тројца лекари специјалисти. По исклучок лицата со тешка или длабока интелектуална попреченост го остваруваат ова право врз основа на траен наод, оценка и мислење за видот и степенот на попреченост издаден од стручен орган.

Траен надомест на родител кој има дете со попреченост се остварува врз основа на траен наод и мислење за вид и степенот на попреченост за детето кој се доставува во прилог на барањето.“-

ЦСР Прилеп ја доставува следната информација:

„Правото за надомест за помош и нега од друго лице и надоместокот за попреченост, во зависност од наодот дали е траен или контролен преглед, корисникот на правото е должен да достави повторно наод, оценка и мислење на стручен орган само доколку има контролен преглед по претходен наод.“

Правото на траен надоместок на родител кој има дете со попреченост доставува само еднаш наод за попреченост на детето при остварување на правото.“

ЦСР Прилеп наведува дека кај што има утврдено трајни здравствени промени во состојбата на барателот, се прифаќа приложениот наод и мислење на стручниот орган.

Кај лицата кои со наод и мислење на стручен орган има утврдено трајни промени во здравствената состојба се прифаќа наодот при остварување на правото и немаат обврска за продолжување на правото и достава на нов наод.

| Заклучоци

Од она што е предвидено со ЗСЗ и правилниците и од практичната примена при остварувањето на правото на траен надомест на родител кој има дете со попреченост, правото на надоместок за помош и нега од друго лице и правото на надоместок за попреченост може да се заклучи дека постојат проблеми со кои се соочуваат ранливите категории на лица.

- | Постои различен/не унифициран начин и различна пракса на постапување од страна на надлежните Центри за социјална работа;
- | Барањето да се обезбеди наод и мислење за веќе утврдени трајни промени во здравствената состојба е нејасно од причина што таквата состојба е непроменлива (слепило од раѓање, даунов синдром и слично) Ваквото постапување придонесува кон усложнување на веќе тешката ситуација во која овие луѓе се наоѓаат;
- | Долгото траење на постапката која во одредени случаи и до три пати завршува со пресуда на Управниот суд, ги става во дополнителен ризик овие лица кои се оставени без заштита подолг период, во некои случаи до две години;
- | Ранливите категории лица за да може да ги остварат правата водат судски постапки со кои се изложуваат на дополнителни трошоци;

И покрај тоа што Законот за социјална заштита е наменет за заштита од социјални ризици, превенција и надминување на социјалните проблеми на кое е изложен граѓанинот во текот на својот живот и со своите мерки и активности треба да придонесе за социјалната сигурност на граѓаните како и подобрување на квалитетот на животот на граѓанинот, во конкретниот случај поради низа неправилности и неправилно толкување на Правилниците, оваа ранлива категорија на граѓани дополнително е изложена на ризици со што се продлабочува нивната и онака кривка ситуација.

Остварувањето на правата на граѓаните во социјален ризик се одвива отежнато. Кон ова допринесува и не унифицираниот начин и различната пракса за постапување од надлежните институции кое може да се утврди од одговорите на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Правна празнина при прием на донации на лица носителни на парични права од социјална и детска заштита

Правото на гарантирана минимална помош, детски додаток, родителски додаток за дете и додаток за образование се парични права од социјална и детска заштита за семејства чие остварување зависи од износот на приходите кое домаќинството ги остварува. Потребата од оваа анализа произлегува од правната празнина во законските и подзаконските акти во однос на регулираноста на донациите кога приматели се лица – баратели, односно корисници на овие права.

Релевантни прописи кои го регулираат прашањето за донации на лица носители на парични права од социјална и детска заштита

Правото на гарантирана минимална помош е пропишано со Законот за социјална заштита, додека начинот на остварување на ова право е уреден со Правилникот за начинот на остварување на правото на гарантирана минимална помош, утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определувањето на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација (понатаму во текстот: Правилник за ГМП).

Согласно член 28 од ЗСЗ **право на гарантирана минимална помош** има домаќинство кое е материјално необезбедено и нема во сопственост имот и имотни права од кои може да се издржува. Како такво се смета она домаќинство чија вкупна просечна висина на приходите на сите членови на домаќинството по сите основи, во последните три месеци пред поднесување на барањето за остварување на правото и во текот на користењето на правото е пониска од висината на утврдена-та гарантираната минимална помош согласно законот. Домаќинство со деца кое користи гарантирана минимална помош, остварува и права за заштита на децата, согласно Законот за заштита на децата.

Правото на детски додаток, родителски додаток за дете и додаток за образование се пропишани со Законот за заштита на децата, додека начинот на остварување на овие права е уреден во Правилникот за поблиските услови и начинот на остварување на правата за заштита на децата, како и утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството и семејството за правата детски додаток, родителски додаток за дете и додаток за образование (понатаму во текстот: Правилник за детски права).

Право на детски додаток се обезбедува на дете доколку домаќинството е материјално необезбедено и нема имот и имотни права од кои може да се издржува, односно домаќинство чии вкупни просечни месечни приходи остварени во последните три месеци пред поднесување на барањето и во текот на користењето на правото по сите основи, на сите членови во домаќинството, се во висина до прагот за пристап на правото на детски додаток. Прагот е поставен на 6.800 денари, а се зголемува за секој член на домаќинството за коефициент од еквивалентната скала, најмногу за вкупно осум члена во домаќинството.

Родителски додаток за дете остварува мајка за своето трето живородено дете, доколку вкупниот просечен приход на семејството на мајката по сите основи во последните три месеци, пред поднесување на барањето за остварување на користењето на правото и во текот на користењето на правото е понизок од висината на минималната нето плата утврдена за претходната година.

Право на додаток за образование има домаќинство со дете кое е на редовно школување во основно или средно образование во училишта во РСМ, чии вкупни просечни месечни приходи остварени во последните три месеци пред поднесување на барањето и во текот на користењето на правото, по сите основи на сите членови во домаќинството, се во висина до прагот за пристап на правото на додаток за образование. Прагот е поставен на 6.800 денари, а се зголемува за секој член на домаќинството за коефициент од еквивалентната скала, најмногу за вкупно осум члена во домаќинството.

Во Правилникот за ГМП и Правилникот за детски права таксативно е наброено што се засметува како вкупен приход по сите основи на сите членови на домаќинството, како и што не се смета како приход при остварување и користење на правото на гарантирана минимална помош, детски додаток, родителски додаток за дете и додаток за образование (понатаму во текстот: парично/и право/а). Согласно одредбите во Правилникот за ГМП и Правилникот за детски права²⁰, при остварување и користење на овие права како приход не се сметаат донации, согласно Законот за донации.

20 Член 4 став 1 точка 16 од Правилник за начинот на остварување на правото на гарантирана минимална помош, утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определување на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 104/19)

Член 4 став 5 точка 16, член 16 став 4 точка 14 и член 24, став 5 точка 17 од Правилник за поблиските услови и начинот на остварување на правата за заштита на децата, како и утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството и семејството за правата детски додаток, родителски додаток за дете и додаток за образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр 104/19)

Правна празнина при прием на донации на лица носители на парични права од социјална и детска заштита

Во правилниците за остварување и користење на паричните права е предвидено дека донациите извршени врз основ на *Закон за донации* не се сметаат како приход при утврдување на висината на вкупните приходи на барателот, односно корисникот на паричното право.

Иако е предвидено дека донациите врз основа на *Закон за донации* не се сметаат како приход при утврдување на висината на вкупните приходи на барателот, односно корисникот на паричното право, таков закон не постои. Во законодавството во РСМ, постои *Закон за донации и за спонзорства во јавните дејности*, каде е наведено дека примател на донација може да биде исклучиво домашно правно лице²¹ и истиот не е и не може да биде применлив за донации кон физички лица.

Одредбите од Правилникот за ГМП и Правилникот за детски права, упатуваат на закон што не е применлив за физички лица (кога примател на донација е физичко лице), а притоа нема утврдена постапка, односно чекори на постапување пред надлежни органи во случај кога лицата се корисници на парично право, а паралелно станат и приматели на финансиска донација.

Проблемот настанува кога даватели на донации се повеќе физички лица кои добираат финансиски средства директно на трансакциска сметка на барателот, односно корисникот на паричното право и во системот на Управата за јавни приходи се прикажува прилив на финансиски средства од различни лица. Ова најчесто е за лица кои поради определени причини се во тешка материјална и егзистенцијална положба, а средствата им се потребни за остварување на основни животни потреби. Доколку лицата во цел на дознака не наведат дека станува збор за донација, не може да се направи дистинкција дали средствата се примени по основ на донација или не. Во случај кога физичко лице прима финансиска донација од друго физичко лице, лицето – примател на донацијата нема обврска да ја пријави во УЈП²², а притоа при увид во податоците од УЈП се прикажува дека лицето остварило доход од работен однос или друг доход.

Од тие причини при утврдување на материјалната и финансиската состојба, односно настаната промена во имотната состојба од страна на надлежниот Центар за социјална работа се носи Решение со кое се констатира престанок на паричното право.

21 Член 7 став 1 од *Закон за донации и за спонзорства во јавните дејности* („Службен весник на Република Македонија“ бр. 47/2006; 86/2008; 51/2011; 28/2014 и 153/2015).

22 Одговор од Управа за јавни приходи, Решение бр.02.1316/2 од 15.03.2022

Кога станува збор за финансиска донација од физички лица или преку специјални телефонски броеви за лекување во земјата и странство, согласно лекарска документација и документација за трошоци за лекување издадена од здравствена установа странките не се соочуваат со проблеми поврзани со паричните права. Согласно законските одредби носителот на паричното право има обврска да извести за промената во имотната состојба за себе и сите членови во домаќинството при поднесување на барањето и во рок од 15 дена од денот на настанување на промената во текот на користење на правото, а кои влијаат на остварување и користење на правото.²³ Меѓутоа, доколку донацијата не се смета како приход, истата не треба да влијае на остварување и користење на правото.

Оттука, настанува правна празнина и контрадикторност помеѓу одредбите во Правилникот за ГМП, Правилникот за детски права и “непостоечкиот” закон, а носителите на правата доколку не направаат соодветна пријава до ЦСР се констатира престанок на паричното право поради прилив на средства. Со постоењето на оваа правна празнина товарот на докажување за постоењето и намената за финансиските донации се става на товар на социјално загрозените лица, преку поднесување на жалба до второстепен надлежен орган.

Треба да се има предвид дека корисниците на овие парични права најчесто се правно неуки странки, кои не се доволно информирани за административните процеси и постапки. Затоа битно е да се истакне дека Центарот како првостепен орган има законска обврска за примена на начелата во Законот за општата управна постапка, односно:

- | Пред констатирање на престанок на паричното право, треба да се утврдат сите факти и околности кои се од битно значење за правилно утврдување на фактичката состојба во управната постапка (*Начело на утврдување на материјалната вистина*);
- | Надлежните органи без исклучоци треба секогаш да бидат сервисно ориентирани кон потребите на странките и да помагаат при правилно и целосно остварување и користење на правата (*Начело на сервисна ориентација*);
- | Пред издавањето на управниот акт, на странката мора да и се даде можност да се изјасни за фактите и околностите што се од важност за решавањето (*Начело на сослушување на странките*);

²³ Член 40 и 272 од Законот за социјална заштита „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 104/2019, 146/2019, 275/2019, 302/2020, 311/2020, 163/2021 и 294/2021) и член 49 од Законот за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 23/2013, 12/2014, 44/2014, 144/2014, 10/2015, 25/2015, 150/2015, 192/2015, 27/2016, 163/2017, 21/2018 и 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 104/2019, 146/2019, 275/2019, 311/2020 и 294/2021).

Постапката да се спроведе на наједноставен можен начин, без одлагање и со што помалце трошоци за странките (*Начело на економичност*).²⁴

Во постапките поведени по службена должност, во случаи кога ЦСР повторно ја преиспитува финансиската и материјалната состојба на странката, се применуваат истите правила на постапката, со цел правилно и целосно утврдување на фактичката состојба и следствено правилно да се примени материјалното право. Со носењето на Решение со кое се констатира престанок на правото, без претходно утврдување на сите факти и околности за користење на парично право се прави пропуст кон почитување на законските одредби.²⁵

Доколку се погледнат одредбите на Правилникот за ГМП и Правилникот за детски права, Центрите како првостепени органи немаат јасни насоки за постапување во ситуација кога носителот на парично право е паралелно примател на финансиски донации, што се остава простор за неунифициран пристап и создавање на различна пракса во вакви случаи. Дотолку повеќе, Центрите сами треба да ги толкуваат подзаконските одредби и да најдат соодветна примена на истите.

Со оваа правна празнина се отежнува работата на надлежните органи од една страна, но со ставање на социјално загрозените лица во понеповолна положба се доведуваат во прашање правната сигурност и социјалната правда како темелни вредности на државата.²⁶

24 Член 7, член 9, член 10 и член 11 од Законот за општата управна постапка (Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015)

25 Закон за општата управна постапка (Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/2015)

26 Член 34 и 35 од Устав на РСМ

Анализа на случај за примател на детски додаток

Лицето ХХ е самохрана мајка на три малолетни деца, примател на детски додаток, која живеела во куќа која е руинирана и нема струја 1 месец. Бидејќи од детскиот додаток кој го добивала не може да ги прехрани своите деца и да ги плати сметките, јавно побарала помош од населението да донират финансиски средства. На сметката на ХХ биле донирани 29.599 денари. Бидејќи станува збор за донација од хуманитарен карактер, странката не сметала дека примените средства треба да ги пријави во Центарот. Центарот без испитување на целосната фактичка состојба и без да и се даде можност на странката да се изјасни за фактите и околностите за случајот, донел Решение за престанок на правото на детски додаток. Во образложението на Решението е наведено дека лицето ХХ има приход од доход од работа кој го надминал законски дозволения лимит, а со тоа не се исполнети условите согласно член 25 и 27 од ЗЗД за понатамошно користење на правото.

Товарот на докажување за основот на примените средства паднал на ХХ, социјално загрошено лице и правно неuka странка, преку поднесување на жалба до второстепен орган – Министерство за труд и социјална политика. Со приложување на докази од јавни објави, видео – сторија со кои лицето ХХ бара финансиски средства од хуманитарни причини, поради лошата егзистенцијална и финансиска состојба донесено е Решение со кое се продолжува правото на детски додаток.

Фактичката состојба, би можела да биде утврдена и пред донесување на првото Решение за престанок на правото, доколку лицето ХХ било повикано да се изјасни за фактите и околностите што се од важност за решавањето. Во тој случај товарот на докажување за потеклото на примените финансиски средства, немало да падне на товар на странката преку поднесување жалба, а притоа самата постапка ќе се спровела на наједноставен можен начин и без одлагање и нејзините малолетни деца немало да бидат без соодветна детска заштита за периодот додека правото и било прекинато.

Одговори добиени од институции преку слободен пристап на информации од јавен карактер

Од одговорите добиени од неколку Центри²⁷, преку барање за слободен пристап на информации од јавен карактер, Центрите укажуваат дека финансиските средства извршени од физички и правни лица по основ на донација на трансакциската сметка на корисниците на паричните права, не се смета донација доколку е извршена согласно Законот за донација или упатуваат на одредбите на Правилникот за ГМП и Правилникот за детски права согласно кои е наведено истото. Додека пак, дел од Центрите дадоа одговор дека за финансиска донација дадена на физичко лице ги сметаат донациите извршени согласно Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, закон кој не е применлив за физички лица. Ставот на Центрите е дека нема финансиско ограничување на висината на финансиската донација која може да влијае на престанок на паричното право.

Од одговорот добиен од УЈП²⁸, преку барање за слободен пристап на информации од јавен карактер се укажува дека кога физичко лице прима донација од друго физичко лице, донацијата не е предмет на оддначување, под претпоставка дека истите се претходно оданочени од давателот на донацијата. За финансиска помош на физички лица која се користи за лекување, не се плаќа данок на личен доход доколку исплатените, донирани финансиски средства за таа намена се во помал или еднаков износ на профактурата/фактурата издадена од здравствена установа и сметките за други трошоци за лекување. Доколку донираните финансиски средства се во поголем износ, за разликата лицето има обврска да пресмета и плати данок на доход пред УЈП.²⁹

На прашањето дали Центарот при барање на податоците од УЈП може да утврди врз кој основ се примени паричните средства, односно дали се работи за донација или личен приход, упатуваат дека УЈП не доставува податок за примена донација до ЦСР.

27 Податоците се добиени од Центрите за социјална работа врз основа на барања за слободен пристап до информации од јавен карактер:

- Одговор од 01.03.2022 од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа Тетово;
- Одговор бр.809 од 03.03.2022 од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа Куманово;
- Одговор бр. 08 – 242/3 од 04.03.2022 година од ЈУ Центар за социјална работа Штип;
- Одговор бр.03 -275/1 од 08.03.2022 од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа Прилеп;
- Решение Уп.2001 – 7 од 15.03.2022 година од ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа на град Скопје;
- Одговор бр.18 - 144/4, од 18.02.2022 година од Служба за права од парична помош на подрачјето на општините Шуто Оризари и Чучер Сандево

28 Одговор од Управа за јавни приходи, Решение бр.02.1316/2 од 15.03.2022

29 Член 12 став 1 точка 31 и 31 од Законот за данок на личен доход („Службен весник на Република Македонија“ бр. 241/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/2019, 290/2020 и 85/2021).

| Заклучоци

- | Министерството за труд и социјална политика, како надлежен државен орган направил системски пропуст со предвидување на одредба која се повикува на Законот на донации, кој не е применлив и не постои. Потребни се соодветни промени во правилниците за социјална и детска заштита;
- | Потребно е ревидирање на законските и подзаконските акти ;
- | Центарот за социјална работа, како првостепен орган нема јасни насоки предвидени во законските и подзаконските акти за постапување, во ситуации кога носител на парично право е паралелно примател на финансиски донации, што се остава простор за неунифициран пристап и создавање на различна пракса во вакви случаи;
- | Со предвидување на непостоечки закон, носителите на парични права немаат јасни насоки и чекори на постапување за нивните обврски пред надлежните институции во случај кога истите паралелно ќе станат приматели на финансиска донација;
- | Првостепените органи не ги применуваат доследно одредбите и начелата од ЗОУП при постапување и одлучување;
- | Со оваа правна празнина се отежнува работата на надлежните органи од една страна, но со ставање на социјално загрозените лица во понеповолна положба се доведуваат во прашање правната сигурност и социјалната правда како темелни вредности на државата.

| Препораки

По заклучоците за ГМП и тужбата за издршка, следат следните препораки:

- | Потребно е соодветно ревидирање/доуредување на член 7 став 1 точка 23 од Правилникот за начинот на остварување на правото на гарантирана минимална помош, утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството, определување на носителот на правото, образецот на барањето и потребната документација. Тужба за законска издршка против близок сродник кој по закон е должен да го издржува, да не се бара како задолжителен доказ од барателите/корисници на ГМП, особено за лица кои живеат во исто домаќинство со членовите на своето семејство;
- | Потребна е целосна и доследна примена и почитување на законските одредби од член 30 став 3 од ЗСЗ од страна ЦСР. Проширување на надлежноста и ингеренциите на ЦСР при прибавување на податоци за членови на семејство со кои барателот не живее во заедничко домаќинство, а кои имаат законска обврска за негова/нејзина издршка.
- | Подготовка на информативни брошури и флаери со кои граѓаните ќе бидат подетално запознаени за начинот и постапката за остварување на правата од социјална заштита; Потенцијалните корисници на ГМП најчесто се правно неукни странки и финансиски немоќни, а во таа насока информативните брошури и флаери би биле од значително значење за овие лица;
- | Потребна е примена на начелата и правилата предвидени во ЗОУП од страна на надлежните органи при одлучување за остварување на правата од социјална заштита.

По заклучоците за случаи со трајна попреченост и обврската за обнова на прегледите на две години кај правото на траен надоместок на родител со дете со попреченост и правото на надоместок за помош и нега од друго лице, следат следните препораки:

- | Потребно е да се воспостави унифициран пристап и воедначување на праксата од страна на надлежните органи кои одлучуваат по овие права;
- | Во своето постапување, органите треба да бидат конзистенти при носење на решенијата, за да нема случаи каде правото на странката еднаш и е усвоено, а потоа без образложение и е укинато;
- | Лицата со трајна попреченост кај кои е ноторен факт дека нема да има промени во насока на подобрување на здравствената сосотојба (пр.целосно слепило или глувост, церебрална парализа и тн) да не подлежат на обврска за повторни прегледи и обнова на документација, при остварување и продолжување на правата од социјална заштита поврзани со нивната попреченост.

Лицата со трајни промени во здравствената состојба да го користат како доказ истиот наод и мислење издаден од стручен орган при остварување на сите права од социјална и детска заштита.

По заклучоците за правна празнина при прием на донации на лица носители на парични права од социјална и детска заштита, следат следните **препораки:**

Министерството за труд и социјална политика, како надлежен орган за донесување на подзаконските акти во областа на социјална и детска заштита потребно е да направи соодветни измени и дополнувања во подзаконските акти со цел надминување на правната празнина при прием на донации на лица носители на парични права од социјална и детска заштита. Потребно е да се измени одредбата од подзаконските акти која се повикува на Законот за донации, имајќи предвид дека законот не е применлив за донации кон физички лица. Во процесот на измени и дополнувања во подзаконските акти потребно е да бидат консултирани сите релевантни актери во оваа област;

Законот за донации и за јавни спонзорства треба да се ревидира и да претрпи дополнувања на одредбите. Во законот треба да бидат интегрирани одредби со кои се регулира прашањето за донации извршени кон физички лица. Истиот треба да биде усогласен со други релевантни законски акти, вклучувајќи ги и Законот за социјална заштита и Законот за заштита на правата на децата;

Потребно е донесување на соодветен подзаконски акт (упатство) во кој ќе биде прецизирана постапката со јасни насоки за правата и обврските на носителите на парични права кон надлежните државни органи и обратно во ситуации кога носителите паралелно стануваат приматели на финансиска донација;

Во системот за социјална и детска заштита треба да се изнајде функционален механизам за мулти секторско постапување и консултивни средби помеѓу релевантни засегнати страни од оваа област, односно помеѓу: Центар за социјална работа, Министерство за труд и социјална политика, Управата за јавни приходи и банкарски сектор со цел брза и ефективна заштита на социјално загрозувани лица.

| Општи препораки:

- | Надлежните органи кои одлучуваат за правата од социјална и детска заштита, треба секогаш да бидат сервисно ориентирани кон потребите на странките и да помагаат при правилно и целосно остварување и користење на правата, а притоа постапката да се спроведе на наједоставен начин со што помалце трошоци за странките;
- | Образложението во решенијата за остварување на права од социјална и детска заштита треба да бидат разбирливи и целосно издржани, на начин на кој што на барателот/корисникот ќе му бидат јасни причините за одобрување или одбивање на барањето;
- | Потребни се обуки од аспект на начела и правила предвидени во ЗОУП во контекст на ЗСЗ и ЗЗД. Законот за социјалната заштита и Законот за заштита на децата;
- | Потребни се консултативни средби од областа на социјална и детска заштита за претставници на Центрите за социјална работа на годишно ниво, со цел размена на искуства, практики, мислења, актуелни проблеми и компаративни анализи за постапување по предмети од оваа област.

