

**Издавач:**  
**Уставен суд на Република Северна Македонија**

**ОДЛУКИ И ОДБРАНИ РЕШЕНИЈА НА  
УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА  
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**  
**донесени во 2019 година**

**Скопје, 2019 година**

## **РЕДАКЦИСКИ ОДБОР:**

**Сали Мурати**, претседател на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

**Јован Јосифовски**, судија на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

**Никола Ивановски**, судија на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

**Вангелина Маркудова**, судија на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

**Александар Лазов**, генерален секретар на Уставниот суд  
на Република Северна Македонија,

*Главен и одговорен уредник:*

**м-р Лариса Милевска**, советник во Уставниот суд  
на Република Северна Македонија

*Компјутерска обработка:*

**м-р Лариса Милевска**, советник во Уставниот суд на  
Република Северна Македонија

*Печатница „Винсент Графика“ од Скопје*

### **CIP - Каталогизација во публикација**

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",  
Скопје 342.565.2(497.7)"2019"(094.8)

ОДЛУКИ и одбрани решенија на Уставниот суд на Република  
Македонија донесени во 2019 година / [главен и одговорен уредник  
Лариса Милевска].- Скопје : Уставен суд на Република Македонија,  
2020. - [822] стр. ; 25 см

Регистар

ISBN 978-608-65571-8-8

а) Македонија - Уставен суд - 2019 - Одлуки и решенија

COBISS.MK-ID 52396805

ISBN 978-608-65571-8-8

# СОДРЖИНА

## I. ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

### I.1. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ ОСПОРЕНИТЕ АКТИ

#### I.1.1. Одлуки со кои укинуваат закони

1. Начин и услови за спроведување на возачки испит (У.бр.59/2018 од 27.03.2019)..... 1
2. Право на давателот на услугата да го прекине снабдувањето со вода за пиење (У.бр.130/2018 од 08.05.2019) ..... 12
3. Право на закуп за политичко рекламирање на рекламни паноа и билборди (У.бр.82/2017 од 10.07.2019) ..... 20

#### I.1.2. Одлуки со кои укинуваат прописи и други општи акти

4. Барање за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа (У.бр.52/2018 од 06.02.2019)..... 26
5. Одлука за изземање на градежни парцели (У.бр.56/2018 од 08.05.2019)..... 39
6. Необјавување на Одлука за неспроведување на стратегиска оцена при донесување на ДУП (У.бр.123/2018 од 25.09.2019)..... 43
7. Необјавување на одлуката за спроведување/неспроведување на стратегиска процена (У.бр.77/2018 од 02.10.2019)..... 54
8. Постапка за донесување на ДУП (У.бр.80/2019 од 13.11.2019)..... 71

### I.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА

9. Одлука за донесување на измена и дополнување на урбанистички план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс (У.бр.111/2019 од 13.11.2019) ..... 80

10. Тарифа за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите (У.бр.72/2019 од 13.11.2019) .....	98
11. Помилување дадено од претседателот на Републиката (У.бр.163/2016 од 27.11.2019).....	103
12. Правила за снабдување со топлинска енергија (У.бр.76/2019 од 04.12.2019).....	113

### **I.3. РЕШЕНИЈА ЗА ЗАПИРАЊЕ НА ПОСТАПКА**

13. Одлука за запирање на спроведување на детални урбанистички планови (У.бр.28/2019 од 29.05.2019) .....	133
<i>Издвоено мислење</i> .....	135

### **I.4. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА**

#### **I.4.1. Решенија за неповедување на постапка за оценување на уставноста на закони**

14. Мандатен платен налог (У.бр.45/2018 од 30.01.2019) .....	144
<i>Издвоено мислење</i> .....	152
15. Ублажување на казна (У.бр.76/2018 од 06.02.2019).....	160
16. Забрана за исплата на плати од дневен пазар (У.бр.94/2018 од 06.02.2019).....	174
17. Следење на комуникациите (У.бр.83/2018 од 13.02.2019) .....	189
<i>Издвоено мислење</i> .....	211
18. Статутот на вработените во Народна банка (У.бр.39/2018 од 03.04.2019).....	219
<i>Издвоено мислење</i> .....	231
19. Избор на претседател и членови на Државната комисија за спречување на корупција (У.бр.35/2019 од 22.05.2019) .....	239
<i>Издвоено мислење</i> .....	246
<i>Издвоено мислење</i> .....	248
20. Надоместок за задоцнето плаќање при исполнување на парична обврска (У.бр.121/2018 од 29.05.2019) .....	253
<i>Издвоено мислење</i> .....	264

21. Право на содружниците на слободно учество на пазарот и претприемништвото (У.бр.56/2019 од 03.07.2019).....	267
22. Обезбедување на податоци за даночен обврзник (У.бр.61/2019 од 03.07.2019).....	273
23. Ограничување на слобода на движење (У.бр.53/2018 од 10.07.2019).....	289
24. Помилување и амнестија (У.бр.49/2019 од 10.07.2019).....	307
25. Права од работен однос на судски службеници со инвалидитет (У.бр.77/2019 од 13.11.2019).....	323
26. Право на материјално обезбедување во вид на паричен надоместок на невработените лица на кои им престанал работниот однос по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок (У.бр.35/2018 од 27.11.2019).....	333
27. Услови за избор на кандидат за Директор на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (У.бр.46/2019 од 27.11.2019).....	347
<i>Издвоено мислење</i> .....	354
28. Непреземање дејствие од страна на извршители (У.бр.113/2019 од 04.12.2019).....	358
29. Амнестија (У.бр.100/2019 од 04.12.2019) .....	370
30. Враќање во претходна постапка или повторување на постапка при денационализација (У.бр.128/2018 и У.бр.136/2018) .....	381
31. Изземање на извршување кога должникот е лице примател на социјална помош (У.бр.63/2019 и 73/2019 од 19.12.2019).....	390
32. Податоците за заснованите посвојувања како службена тајна (У.бр.93/2019 од 19.12.2019).....	423

#### **I.4.2. Решенија за неповедување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на прописи и други општи акти**

33. Правилник за начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персонален данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок (У.бр.133/2018 од 06.03.2019) .....	434
34. Постапка за донесување на ДУП (У.бр.28/2018 од 17.04.2019).....	444
35. Постапка за донесување на ДУП (У.бр.126/2018 од 17.04.2019).....	461

<b>36. Одлука јавни паркиралишта Струга (У.бр.92/2018 од 08.05.2019) .....</b>	<b>467</b>
<b><i>Издвоено мислење .....</i></b>	<b>474</b>
<b>37. Одлука за утврдување на услови за начинот на градење (У.бр.30/2017 од 22.05.2019).....</b>	<b>477</b>
<b><i>Издвоено мислење .....</i></b>	<b>497</b>
<b>38. Упатство за начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите (У.бр.127/2018 од 03.07.2019).....</b>	<b>508</b>
<b>...39. Правилник за формата, содржината и начинот на доставување на податоци за приливи на средства на сметки на физички лица (У.бр.50/2019 од 11.09.2019).....</b>	<b>525</b>
<b>40. Правилник донесен од Фондот за здравствено осигурување на Македонија (У.бр.137/2018 од 18.09.2019) .....</b>	<b>543</b>

## **I.5. РЕШЕНИЈА ЗА ОТФРЛАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИТЕ**

### **I.5.1. Ненадлежност**

<b>41. Услови за избор на претседател и членови на државна комисија (У.бр.118/2018 од 06.02.2019) .....</b>	<b>568</b>
<b>42. Административна селекција за вработување на судски службеници (У.бр.60/2019 од 22.05.2019).....</b>	<b>573</b>
<b>43. Заклучок на Собранието на Република Македонија за граѓанската иницијатива за собирање потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија (У.бр.53/2019 од 04.12.2019).....</b>	<b>579</b>

### **I.5.2. Акти кои еднаш биле предмет на оценка на Судот (res judicata)**

<b>44. Надлежност на Врховниот суд да одлучува согласно со правилата и принципите на Европската конвенција за човекови права (У.бр.104/2018 од 23.01.2019).....</b>	<b>588</b>
<b>45. Издавање на мандатен платен налог (У.бр.9/2019 од 13.03.2019).....</b>	<b>592</b>

46. Денационализација (У.бр.129/2018 од 27.02.2019) .....	598
<i>Издвоено мислење</i> .....	604

### **I.5.3. Процесни пречки**

47. Закон за спречување судир на интереси (У.бр.17/2019 од 13.03.2019).....	616
48. Трансформација во редовен работен однос (У.бр.43/2019 од 25.09.2019).....	619
49. Престанок на работен однос на работничка жена под услови различни од работникот маж (У.бр.4/2019 од 12.12.2019).....	627

## **II. БАРАЊА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИ И ПРАВА**

50. Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата. (У.бр.122/2018 од 29.05.2019).....	633
51. Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 и член 16 став 1 од Уставот. (У.бр.57/2019 од 29.05.2019).....	651
<i>Издвоено мислење</i> .....	675
52. Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на заштита од дискриминација по основ на национална припадност (У.бр.45/2019 од 11.09.2019).....	681
<i>Издвоено мислење</i> .....	695
53. Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на раса и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование. (У.бр.132/2018 од 18.09.2019) .....	700
<i>Издвоено мислење</i> .....	721
54. Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на правото на јавното изразување на мислата и политичкото здружување и дејствување. (У.бр.89/2019 од 18.09.2019).....	733

<b>55.</b> Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование. (У.бр.131/2018 од 25.09.2019) .....	742
<i>Издвоено мислење</i> .....	778
<b>56.</b> Забрана на дискриминација по основ на национална припадност, согласно член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија. (У.бр.99/2019 од 02.10.2019).....	788
<b>57.</b> Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на јавно изразување на мислата, повреда на правото на политичко здружување и дискриминација по политичка припадност. (У.бр. 109/2019 од 13.11.2019).....	795

# I. ОЦЕНКА НА УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ

## I.1. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ ОСПОРЕНИТЕ АКТИ

### I.1.1. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ ЗАКОНИ

#### 1.

##### У.бр.59/2018

- Начин и услови за спроведување на возачки  
испит

Со прецизното пропишување на начинот и условите за спроведување на возачкиот испит, законодавецот обезбедил доволно гаранции за стручно и објективно спроведување на испитот, па оспорената ограничувачка регулатива од член 244 став 3 од Законот е прекумерна и непропорционална на целта која сака да се постигне и не е во согласност со член 32 ставови 1 и 2 и член 55 став 1 од Уставот. Оспорената одредба не го задоволува критериумот за јасна и прецизна одредба, како елемент на владеењето на правото, поради што не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Одредбата од ставот 4 на истиот член, со која лицата од ставот 3 се обврзуваат да потпишат изјава за непостоење на судир на интереси, заверена на нотар, е тесно поврзана со одредбата од ставот 3 на истиот член, односно е во функција на негова операционализација, поради што мора да се анализира и разгледува како единствена целина и да ја следи правната судбина на ставот 3.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 27 март 2019 година, донесе

## ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВА член 244 ставови 3 и 4 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 169/2015, 226/2015, 55/2016, 11/2018 и 83/2018).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд, со Решение У.бр.59/2018 од 30 јануари 2019 година, поведе постапка за оценување на уставноста на член 244 ставови 3 и 4 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 169/2015, 226/2015, 55/2016, 11/2018 и 83/2018), затоа што основано се постави прашањето за нивната согласност со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според член 244 став 3 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, основачот, сопственикот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар, доколку тие, нивните сопружници и членовите на нивните семејства по права линија до прв степен, се основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно подружница којашто врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит.

Според ставот 4 на истиот член, лицата од ставот (3) на овој член потпишуваат изјава за непостоење на судир на интереси заверена на нотар која претставува дел од досието во испитниот центар.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно членот 32 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност (став 1). Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место (став 2).

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 52 став 4 од Уставот, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Со Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата се уредува безбедноста и заштитата на патиштата, основните начела и меѓусебните односи на учесниците и другите субјекти во сообраќајот на патиштата, правилата на сообраќајот на патиштата, системот на сообраќајните знаци, опремата и сигнализацијата на патиштата, должностите во случај на сообраќајна незгода, кандидати за возачи, возачи, автошколи, испитни центри и возачки дозволи, оспособувањето за управување и стекнување право на управување со моторно возило и прекршочната постапка за деца, посебните мерки на безбедност, организацијата и задачите на советите за безбедност на сообраќајот на патиштата, евиденциите и заштитата на податоците, прекршочните одредби и овластувањата за подзаконски прописи (член 1).

Главата VI од Законот носи наслов: КАНДИДАТИ ЗА ВОЗАЧИ, ВОЗАЧИ, АВТОШКОЛИ, ИСПИТНИ ЦЕНТРИ И ВОЗАЧКИ ДОЗВОЛИ.

Уредувањето на автошколите е опфатено со поднасловот 2. Автошколи (членови 229-239), коишто се однесуваат на основањето и работа на автошколи, видовите лиценци за работа во автошкола, услови за стекнување со лиценца во автошкола, надзор над работа на автошкола и одземање на лиценца.

Според членот 229 од Законот, спроведувањето на оспособување на кандидат за возач го врши правно лице по добивање

на лиценца за автошкола од Министерството за внатрешни работи (став 1). Спроведувањето на оспособување на кандидат за возач може да го врши и подружница на автошкола по издавање на лиценца на автошколата за подружницата од Министерството за внатрешни работи (став 2). Лиценцата од ставовите (1) и (2) на овој член, врз основа на поднесено барање ја издава Министерството за внатрешни работи во рок од 90 дена од денот на приемот на барањето, доколку автошколата односно подружницата ги исполнува условите утврдени во членот 231 од овој закон (став 3). По издавањето на лиценцата од ставот (3) на овој член, автошколата односно подружницата се запишува во Регистарот на автошколи на Министерството за внатрешни работи (став 4).

Согласно членот 231 од Законот, за оспособување на кандидати за возачи, автошколата задолжително треба да ги исполнува следниве услови:

- да има стручен кадар;
- да има опремена просторија (училница) од најмалку 20м<sup>2</sup> опремена со соодветен уред (камера со сопствен уред за напојување) кој овозможува видео и аудио запис со можност за архивирање и документирање на снимените податоци кои се чуваат во автошколата 90 дена од денот на издавањето на потврдата за оспособеност на кандидатот за возач;
- да има уреден простор за прием на кандидати за возачи и за работа на стручниот раководител на автошколата;
- да има сообраќаен автодром (полигон) во сопственост на автошколата или под закуп кој ги исполнува пропишаните услови и соодветните сообраќајно-технички елементи;
- да има најмалку две сопствени возила од категорија „Б“, а за останатите категории - по едно сопствено возило или возило под закуп;
- да располага со наставни средства, помагала и информатичка опрема за спроведување на наставната програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел), како и софтверска веб апликација и
- да има акт за организација на работа.

Според член 232 став 1 од Законот, стручен кадар од членот 231 став (1) алинеја 1 од овој закон се лица кои се вработени во автошколата и тоа:

- стручен раководител;
- најмалку еден предавач и
- најмалку двајца возач-инструктори.

Со ставовите 2, 3, 4 и 5 од истиот член се пропишани условите коишто треба да ги исполнуваат лицата за да бидат членови на стручниот кадар на автошколата.

Според член 237 став 1 од Законот, надзор над работата на автошколата во однос на исполнувањето на пропишаните услови за работа, начинот на оспособување на кандидатите за возачи и обврската за воспоставување и водење на евиденциите утврдени со овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, врши Министерството за внатрешни работи. Согласно ставот 3 на истиот член, кога при вршењето на повторен надзор ќе се утврди дека автошколата во определениот рок не ги отстранила утврдените недостатоци или не ја почитува забраната од ставот (2) на овој член, Министерството за внатрешни работи со решение ја одзема лиценцата за автошкола.

Уредувањето на работата на испитните центри е опфатено со поднасловот 3. Испитен центар (членови 240 - 253), кои се однесуваат на основањето и работа на испитен центар, видовите лиценци за работа во испитен центар, услови за стекнување со лиценца во испитен центар, надзор над работа на испитен центар и одземање на лиценца.

Според членот 240 од Законот, работите на организирање и спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач, ги врши правно лице по добивање лиценца за испитен центар од Министерството за внатрешни работи, за временски период од пет години (став 1). Лиценцата од ставот (1) на овој член, Министерството за внатрешни работи ја издава доколку правното лице ги исполнува условите од член 244 став (1) од овој закон (став 2). По издавањето на лиценцата од ставот (1) на овој член, Министерството за внатрешни работи го запишува испитниот центар во Регистарот на испитни центри во ова министерство (став 3). Испитниот центар од ставот (1) на овој член, работите на организирање и спроведување на возачкиот испит ги врши согласно со организацијата на соодветните организациски единици на Министерството за внатрешни работи (став 4). Испитниот центар од ставот (1) на овој член, може да организира и спроведува возачки испит за кандидат за возач и во подружница, надвор од местото

на неговото седиште, доколку ги исполнува условите од член 244 став (2) од овој закон (став 5).

Според член 244 став 1 од Законот, за вршење на работите на организирање и спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач, испитниот центар задолжително треба да ги исполнува следниве услови за работа:

- да има стручен кадар;
- да има организација на работа;
- да има уредени простории опремени со посебен уред (камери) и материјално-технички капацитети;
- да има сообраќаен автодром (полигон) во седиштето и подружниците во сопственост на испитниот центар или под закуп, кој ги исполнува пропишаните услови и сообраќајно-технички елементи;
- да има информатичка опрема за вршење на потребните работи и
- да има возила (сопствени или под закуп) од категориите за кои испитниот центар е овластен да врши испитување на кандидати за возачи согласно со одредбите од овој закон.

Според ставот 2 на истиот член, подружницата на испитниот центар задолжително треба да ги исполнува следниве услови за работа:

- да има уредни простории опремени со посебен уред (камери) и материјално-технички капацитети;
- да има сообраќаен автодром (полигон) кој ги исполнува пропишаните услови и сообраќајно-технички елементи и
- да имаат информатичка опрема за вршење на работи.

Согласно членот 245 од Законот, соодветен стручен кадар од членот 244 став (1) алинеја 1 од овој закон, се лица кои се вработени во испитниот центар на неопределено време или определено време со полно работно време, и тоа:

- раководител на испитен центар;
- контролор;
- претседател на испитна комисија;
- испитувач по наставната програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел) и
- испитувач по наставната програма управување со моторно возило (практичен дел).

Со членот 246 од Законот се пропишани условите кои треба да ги исполнуваат лицата за да бидат членови на стручниот кадар на испитен центар.

Според член 249 став 1 од Законот, Министерството за внатрешни работи на физичко лице за вршење на работи во испитен центар му издава лиценца, и тоа: лиценца за контролор; лиценца за испитувач по наставна програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел) и лиценца за испитувач по наставна програма управување со возило (практичен дел). Согласно член 250 став 1 од истиот закон, лиценците од членот 495 се со важност од пет години.

Според член 252 став 1 од Законот, надзор над работата на испитен центар, во однос на исполнувањето на пропишаните услови за работа, начинот на спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач и водењето на евиденциите утврдени со овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, врши Министерството за внатрешни работи. Согласно ставот 4 на истиот член, кога при вршењето на повторен надзор се утврди дека испитниот центар не ги отстранил утврдените недостатоци во предвидениот рок од ставот (3) на овој член, Министерството за внатрешни работи со решение ќе му ја одземе лиценцата на испитен центар.

Од анализата на наведените и другите одредби од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, произлегува дека законодавецот пропишал дека спроведувањето на оспособување на кандидат за возач го врши правно лице по добивање на лиценца за автошкола од Министерството за внатрешни работи, а работите на организирање и спроведување на возачкиот испит за кандидат за возач, ги врши правно лице по добивање лиценца за испитен центар од Министерството за внатрешни работи, за временски период од пет години. Притоа, пропишано е дека работите во автошкола и испитен центар ги врши стручен кадар, и тоа лица кои се вработени во автошколата, односно испитниот центар, на неопределено или определено време, со полно работно време, и тоа: стручен раководител, најмалку еден предавач и најмалку двајца возач-инструктори за потребите на автошкола и раководител на испитен центар, контролор, претседател на испитна комисија, испитувач по наставната програма сообраќајни правила и прописи (теоретски дел) и испитувач по наставната програма управување со моторно возило (практичен дел), за

потребите на испитен центар. Во Законот се пропишани условите коишто треба да ги исполнуваат лицата за да бидат соодветен стручен кадар во автошкола или испитен центар. Надзор над работата на автошколите и испитниот центар врши Министерството за внатрешни работи.

При вака регулирано прашање за тоа кој може да спроведува оспособување на кандидат за возач и кој може да организира и спроведува возачки испит, законодавецот во оспорениот член 244 став 3 од Законот, пропишал дека: „Основачот, сопственикот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар, доколку тие, нивните сопружници и членовите на нивните семејства по права линија до прв степен, се основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно подружница која врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит.“ Во оспорениот став 4 на истиот член, пропишано е дека: „Лицата од ставот (3) на овој член потпишуваат изјава за непостоење на судир на интереси заверена на нотар која претставува дел од досието во испитниот центар.“

Тоа значи дека законодавецот пропишал ограничување за тоа кој може да извршува работни задачи во испитен центар, врзано за неговите роднински и семејни врски со основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно подружница којашто врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит. Ограничувањето се однесува на брачни другари и на родители и деца, односно тоа е кругот на лица кои истовремено не можат да бидат основачи, сопственици или вработени во автошкола, односно нејзина подружница и во испитниот центар којшто е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит на кандидати од таа автошкола. Тоа несомнено значи дека лицата треба да се определат дали ќе извршуваат дејност во автошкола или во испитен центар, но не е можно истовремено да вршат дејност во двата субјекти.

При ваква состојба, со иницијативата се поставува прашање дали ваквата ограничувачка регулатива за тоа кој може да ги

извршува работите во испитен центар е во согласност со уставните определби за владеењето на правото (член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 од Уставот), достапноста на работно место секому под еднакви услови (член 32 ставови 1 и 2 од Уставот), забраната за повратно дејство на законите (член 52 став 4 од Уставот), ограничување на слободите и правата на човекот и граѓанинот само во случаи утврдени со Уставот (член 54 од Уставот) и обврската на Републиката да обезбеди еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот, во ситуација кога се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото (член 55 ставови 1 и 2 од Уставот).

Во одговор на ваквите наводи во иницијативата, Судот го имаше предвид следното:

Оспорените одредби стануваат составен дел на Законот со членот 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 83/2018), со кои ставот 3 на членот 244 се менува и гласи во сега дадената содржина, а во ставот 4 зборовите: „согласно со посебен закон“ се заменуваат со зборовите: „заверена на нотар“.

Пред наведената законска измена, членот 244 став 3 гласел: „Основачот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар, доколку тие, нивните сопружници и членовите на нивните семејства по права линија до трет степен се основачи или вработени во автошкола.“ Тоа значи дека предметното ограничување важело во многу пошироки рамки, односно по права линија до трет степен и се однесувало за целата територија на Републиката.

Во образложението на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата (од март 2018 година), се наведува дека измената на членот 244 од Законот е со цел да се прецизираат одредбите коишто се однесуваат на роднинската поврзаност на основачот, одговорното лице, раководителот, контролорот, претседателот и членовите на комисијата за полагање на возачкиот испит вработени во испитниот центар, нивните сопружници и членовите на нивните семејства, со основачите, сопствениците или вработените во

автошкола, односно подружница којашто врши оспособување на кандидати за возачи на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испити, како и на обврската на наведените лица за потпишување изјава за непостоење на судир на интереси, заверена на нотар.

Според наводите во мислењето на Владата на Република Северна Македонија доставено до Уставниот суд во врска со поднесената иницијатива (акт бр.44-6346/1 од 24.07.2018 година), токму по барање на одредени автошколи ова ограничување било сведено на минимум и тоа по права линија до прв степен и единствено на подрачјето на кое испитниот центар е овластен да врши работи на организирање и спроведување на возачки испит, имајќи за цел заштита од т.н. „семејни врски“ и овозможување рамноправност односно еднаквост на сите кандидати за возачи.

Во ситуација кога полагањето на возачкиот испит се врши на начин и под строго определени законски услови, со снимање на испитите, со надзор и контрола од страна на Министерството за внатрешни работи, според Судот, произлегува дека ограничувачкиот опфат на лицата кои во исто време не можат да бидат основачи или вработени во автошколата и во испитниот центар, и тоа врз основа на нивните семејни и роднински врски, а не базирано врз принципот на стручност и компетентност, нема основано оправдување, односно дека со прецизното пропишување на начинот и условите за спроведување на возачкиот испит, законодавецот всушност обезбедил доволно гаранции за стручно и објективно спроведување на испитот, па оспорената ограничувачка регулатива е прекумерна и непропорционална на целта која сака да се постигне. Таквата регулатива го повредува правото на работа (член 32 ставови 1 и 2 од Уставот) и слободата на пазарот и претприемништвото (член 55 став 1 од Уставот), имајќи во вид дека значи забрана за истовремено основање и сопственост на различни правни лица кои вршат дејност во сферата на обука и полагање на возачки испит, односно на прашања поврзани со безбедноста на сообраќајот на патиштата.

Дополнително, според Судот, оспорениот член 244 став 3 од Законот, не го задоволува критериумот за јасна и прецизна одредба, како елемент на владеењето на правото. Ова од причини што владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, подразбира обврска за

законодавецот да пропишува јасни и недвосмислени одредби (норми) коишто подеднакво важат и се применуваат без дилема за сите лица на кои се однесуваат.

Меѓутоа, во конкретниот случај не е јасно што се подразбира под: „не смеат да ги извршуваат своите работни задачи во испитниот центар“, како што стои во оспорениот член 244 став 3 од Законот, во смисла дали станува збор за институтот изземање во дадена ситуација или станува збор за генерална забрана за вршење на функцијата под тие околности, што би значело евентуален престанок на работниот однос, односно пречка за засновање на работен однос. Исто така, не е јасно кои се работните задачи во испитниот центар на основачот, сопственикот и одговорното лице кои тие не смеат да ги извршуваат во дадените околности, особено имајќи предвид дека со одредбата се таксативно опфатени и сите лица кои се вработени во испитниот центар како стручен кадар и кои имаат точно определени работни задачи.

Одредбата од ставот 4 на истиот член, со која лицата од ставот 3 се обврзуваат да потпишат изјава за непостоење на судир на интереси, заверена на нотар, е тесно поврзана со одредбата од ставот 3 на истиот член, односно е во функција на негова операционализација, поради што мора да се анализира и разгледува како единствена целина и да ја следи правната судбина на ставот 3.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека оспорените член 244 став 3 и став 4 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата не се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 32 ставови 1 и 2, членот 51 и член 55 став 1 од Уставот.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.59/2018 од 27.03.2019)**

**2.**

**У.бр.130/2018**

**- Право на давателот на услугата да го прекине снабдувањето со вода за пиење**

Со законското уредување во оспорената одредба дека на корисникот на услугата ќе му биде прекинато снабдувањето со вода од страна на давателот на услугата и по претходна писмена опомена доколку истиот не ја исполнил обврската за плаќање на надоместокот, се доведува до правна несигурност на граѓаните и повреда на уставниот принцип на владеење на правото. Ова од причина што, со ваквото уредување не е јасно дали во фазата пред поднесување на писмената опомена се водела или била во тек одредена постапка и дали биле преземени одредени дејствија пред други надлежни органи пред да се прекине снабдувањето со вода.

Водата како добро од општ и јавен интерес ужива посебна заштита па поради тоа законодавецот не може да го ограничува правото на човекот на граѓанинот, поради што оспорената одредба не е во согласност и со уставните одредби кои се однесуваат на основните слободи и права на граѓанинот, социјалните права предвидени во членот 34 и член 39 став од Уставот, како и со член 56 став 1 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 8 мај 2019 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 33 став 1 и став 4 во делот: "...овите (1) и" од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води („Службен весник на Република Македонија“ бр.68/2004, 28/2006, 103/2008, 17/2011, 54/2011, 163/2011, 10/2015, 147/2015 и 31/2016).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијатива на Здружението за здравствена, образовна и социјална помош “САСЕД”- Скопје, застапувано од претседателот м-р Нуредин Исејновски, со Решение У.бр.130/2018 од 27 февруари 2019 поведе постапка за оценување на уставноста на член 33 став 1 и став 4 во делот: "...овите (1) и" од од Законот означен во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3, членовите 10, 11, 34 и член 39 став 2 од Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека во членот 33 од Законот се предвидува:

(1) Давателот на услугата има право да го прекине снабдувањето со вода за пиење и одведување на урбаните отпадни води, во случај кога корисникот на услугата и по претходна писмена опомена не ја исполнува обврската за плаќање на надоместокот (оспорен став).

(2) Давателот на услугата е должен да го прекине снабдувањето со вода за пиење и одведувањето на урбаните отпадни води без претходна писмена опомена, во случај, ако: продолжувањето со снабдувањето со вода за пиење и одведувањето на урбаните отпадни води би претставувало опасност за трети лица или за животната средина и природата и физичко или правно лице бесправно се поврзе на водоводен или канализационен приклучок.

(3) Давателот на услугата ќе го прекине снабдувањето со вода за пиење и одведувањето на урбаните отпадни води со претходно известување, ако: настане поголемо оштетување на водоснабдителниот систем, со цел да се отстранат оштетувањата со што ќе се спречи непотребно трошење на вода и правење штета на друг корисник; е донесено решение од страна на надлежен инспекциски орган; корисникот на услугата на својот приклучок, дозволи приклучување на друг корисник без одобрение и согласност на давателот на услугата; корисникот на услугата не се придржува на мерките за штедење на вода во време на рестрикција спрема планот донесен од советот на општината и Советот

на Градот Скопје; водоводната мрежа на корисникот на услугата која е приклучена на уличната мрежа, ја поврзе со водоводна инсталација и уреди кои добиваат вода од индивидуални извори и техничка вода и корисникот на услугата бесправно користи вода пред водомер.

(4) Трошоците за прекинувањето и повторното приклучување од ставовите (1) и (3) алинеи 3, 4, 5 и 6 на овој член паѓаат на товар на корисникот на услугата.”

4. Според член 1 став 1 од Уставот, Република Северна Македонија е суверена, самостојна, демократска и социјална држава.

Според член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 10 од Уставот, темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.

Според член 10 став 1 од Уставот животот на човекот е неприкосновен.

Согласно член 35 став 1 од Уставот, Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност.

Според член 39 став 2 од Уставот граѓанинот има право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите.

Во член 54 став 1 од Уставот се предвидува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Согласно член 56 став 1 од Уставот сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон за добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита.

Со Законот за водите, како *lex specialis*, водата е определена како добро од општ интерес за Републиката и ужива посебна заштита на начин и под услови утврдени со овој закон

Со членот 3 од Законот за комуналните дејности, снабдувањето со вода за пиење, обработка и испорака на технолошка

вода, како и одведување и испуштање на атмосферски води се дефинирани како комунални дејности од јавен интерес.

Во членот 6 од овој закон е утврдено дека посебните услови и начинот на вршење на комуналните дејности се уредуваат со закон.

Оттука, со Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води се уредуваат условите и начинот за снабдување со вода за пиење, прекинување на снабдувањето со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води во реципиентот преку водоснабдителниот и канализациониот систем, изградбата, одржувањето, заштитата и приклучувањето на водоснабдителни и канализациони системи, односите меѓу давателот и корисникот на услугата (член 1).

Во член 3 точка 17 од Законот е пропишано дека корисник на услуга е правно или физичко лице сопственик на станбен, деловен, производствен, административен и на нив сличен објект вклучувајќи го и куќниот совет приклучен на водоводна и/или канализациона мрежа, како и јавните комунални претпријатија приклучени на регионалните водоснабдителни системи.

Во членот 4 од Законот е утврдено дека:

(1) Снабдувањето со вода за пиење, како и одведувањето на урбани отпадни води во реципиентот се дејности од јавен интерес.

(2) Снабдувањето со вода за пиење се врши преку водоснабдителен систем, а одведувањето на урбани отпадни води во реципиентот се врши преку канализационен систем со кои управува давателот на услугата.

Во членот 5 од Законот е предвидено дека:

„(1) Давателот на услугата врши:

- снабдување со вода за пиење со зафаќање, обработка и дистрибуција на водата преку водоснабдителниот систем до главниот водомер на корисникот на услугата;

- одведување на урбани отпадни води во реципиентот, со нивно собирање од корисниците на услугата преку канализационата мрежа, пречистување и испуштање во реципиентот,

- одведување на атмосферските води во реципиентот со нивно прифаќање од урбаните површини, со одведување преку атмосферската канализациона мрежа и испуштање во реципиентот и

- управување и одржување на водоснабдителниот и канализациониот систем.

(2) За вршење на дејностите од ставот (1) на овој член давателот на услугата и корисникот на услугата склучуваат договор со кој се уредуваат меѓусебните права и обврски.”

Во членот 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување урбани отпадни води е предвидено дека:

(1) Средствата за вршење на дејностите од членот 5 на овој закон се остваруваат од цената за користење на тие услуги и надоместокот за приклучување на водоснабдителниот и канализациониот систем.

(2) Цената на водата за пиење и одведувањето на урбаните отпадни води и атмосферски води се изразуваат во ден/м<sup>3</sup>.

(3) Цената од ставот (2) на овој член зависи од трошоците за снабдување со вода за пиење до корисниците на услугата и одведувањето на урбаните отпадни води, трошоци за заштита на животната средина околу извориштето и на самото извориште, експлоатационите трошоци, трошоците за одржување, замена на амортизираните делови и други оштетувања, капитални инвестиции, каматите за отплата на капиталните инвестиции и други трошоци.

(4) Определувањето на висината на цената се врши со методологија, а врз основа на следниве критериуми: потрошена количина на вода за пиење од страна на корисниците на услугата, како просечна и прекумерна потрошувачка и категории на корисници на услугата.

(5) Потрошувачката на водата за пиење, како просечна потрошувачка по член на семејно домаќинство ја определува советот на општината и Градот Скопје.

(6) Цената за секој кубен метар потрошена вода за пиење над просечната потрошувачка (прекумерна потрошувачка на водата за пиење) се зголемува за два пати.

(7) Цената ја определува давателот на услугата, по претходна согласност на основачот.

(8) Цената се определува како:

- надоместок за м<sup>3</sup> вода за пиење со одведување на отпадни води и атмосферски води од домаќинствата и индустриски отпадни води;

- надоместок за м<sup>3</sup> само вода за пиење и

- надоместок за м<sup>3</sup> само за одведување на отпадни води и атмосферски води од домаќинствата и индустриски отпадни води.

(9) Методологијата за утврдување на цената од ставот (4) на овој член, ја пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на комуналните работи.

Тргувајќи од анализата на цитираните уставни одредби, Законот за комунални дејности, како и Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, произле-

гува дека водата како добро од општ интерес за Републиката ужива посебна заштита на начин и под услови утврдени со закон и истата е комунална дејност од јавен интерес. Оттука, Судот утврди дека со оспорениот став 1 од член 33 од Законот за снабдување на вода за пиење и одведување на урбани отпадни води се повредуваат, односно ограничуваат основните права на човекот и граѓанинот, а тоа е правото на користење на основното средство за живеење, водата, којашто според наведените законски одредби е добро од општ и јавен интерес, како и достоинствен начин на реализацијата на граѓанинот на неговото право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите.

Имено, според Судот, со предвидената законска можност давателот на услугата да може да го прекине снабдувањето со вода за пиење и одведување на урбаните води во случај кога корисникот на услугата и по претходна писмена опомена не ја исполнува обврската за плаќање на надоместокот, се доведува под сомнение уставноста на член 33 став 1 од Законот *vis a vis* одредбите од Уставот коишто се однесуваат на основните слободи и права на граѓанинот предвидени во членовите 10 и 11 од Уставот, како и социјалните права предвидени во членот 34 и член 39 став 2 од Уставот.

Исто така, Судот оцени дека конкретната оспорена одредба не е во согласност и со член 56 став 1 од Уставот, од причина што давајќи и третман на добро од општ и јавен интерес, водата ужива посебна заштита, па следствено на тоа и не може законодавецот да го ограничува правото на човекот и граѓанинот на начинот којшто е предвиден во оспорениот став 1 на членот 33 од Законот.

Од друга страна пак, Судот оцени дека ставот 1 на членот 33 од оспорениот закон не е во согласност и со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Ова, од причина што по наоѓање на Судот оспорениот став е нејасен и непрецизен и како таков го нарушува принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните. Имено, од содржината на оспорената одредба воопшто не може да се утврди за каков вид на постапка станува збор, односно не е јасно како, кога и во каква постапка и форма се дава претходната опомена на корисникот на услугата за да може истиот да ја исполнува својата обврска.

Според Судот, со законското уредување во оспорената одредба дека на корисникот на услугата ќе му биде прекинато снабдувањето со вода од страна на давателот на услугата и по претходна писмена опомена доколку истиот на ја исполнил обврската за плаќање на надоместокот, воопшто не е јасно дали во фазата пред поднесување на писмената опомена, како што предвидува оспорената законска одредба, се водела, односно била во тек одредена постапка и дали биле преземени одредени дејствија пред други надлежни органи пред настапувањето на прекинувањето со снабдување со вода кои се предвидуваат во смисла на позитивната правна регулатива. Имено, според Судот, наплатата на доспеаните, а ненаплатени побарувања треба да се остваруваат во одредена постапка на основа и во согласност со меродавните закони коишто го сочинуваат објективниот правен поредок во Република Северна Македонија, што не е случај и со оспорената одредба.

Понатаму, според Судот, при уставно - судската оценка на оспорената одредба од Законот треба да се има во вид и член 5 став 2 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води во корелација со одредбите од Законот за облигационите односи.

Имено, според член 5 став 2 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, за снабдување со вода за пиење со зафаќање, обработка и дистрибуција на водата преку водоснабдителниот систем до главниот водомер на корисникот на услугата, давателот на услугата и корисникот на услугата склучуваат договор со кој се уредуваат меѓусебните права и обврски.

Согласно член 17-б од Законот за облигационите односи, како еден од основите за настанување на обврските претставува склучувањето на договорот помеѓу давателот на услугата и корисникот на услугата со кој се уредуваат меѓусебните права и обврски.

Од анализата на цитираните законски одредби, според Судот, јасно и недвосмислено произлегува дека во случајов станува збор за чист облигационо-правен однос каде се уредени правата и обврските на странките на тој договор, па во случај на неисполнување на истите, односно на одредени утврдени обврски на кои странките со склучувањето на договорот се согласиле,

надлежност за решавање на неисполнување на договорот има редовен парничен суд, што значи дека е предвидена судска заштита. Оттука, егзистирањето на оспорениот став 1 на членот 33 од Законот за снабдување со вода и одведување на урбани отпадни води, според Судот, само доведува до правна несигурност на граѓаните и истовремено повреда на темелната вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија – владеењето на правото, предвидена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Од причина што со оваа одлука Судот го укина ставот 1 на членот 33 од оспорениот закон, заради почитување на принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните на Република Северна Македонија, Судот оцени, по сопствена иницијатива, да го укине и ставот 4 на членот 33 од Законот во делот:” ...овите (1) и” од оспорениот закон.

Поради наведеното Судот оцени дека оспорената одредба од член 33 став 1 и став 4 во делот:”...овите (1) и” од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води не е во согласност со уставните норми на кои се укажува во иницијативата.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука, Судот, ја донесе, со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр. 130/2018 од 08.05.2019)**

### 3.

#### У.бр.82/2017

#### **- Право на закуп за политичко рекламирање на рекламни паноа и билборди**

Оспорената одредба од Изборниот законик со која право на закуп за политичко рекламирање на рекламни паноа и билборди имаат само политичките партии и нивните коалиции, а независните кандидати поддржани од група избирачи се исклучени од тоа право на закуп кои според Изборниот законик имаат право да учествуваат во изборната кампања, не е во согласност со уставното начело на политички плурализам и слободните непосредни и демократски избори, со начелото на еднаквост, со уставно загарантираниот слободен пристап кон информации и слободата на примање и пренесување на информации, како и со уставно загарантираното избирачко право на секој граѓанин.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 10 јули 2019 година, донесе

### О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА член 78-а ставови 3, 5, 6 и 7 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013, 34/2013, 14/2014, 30/2014, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016, 67/2017, 125/2017, 35/2018, 99/2018, 140/2018 и 208/2018).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, на иницијатива на Бојан Лалиќ, адвокат од Скопје, со Решение У.бр.82/2017 година од 22 мај 2019 година поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите од Изборниот законик означени во точката 1 од оваа одлука.

Постапката е поведена затоа што се постави прашање за согласноста на наведените законски одредби со член 8 став 1 алинеја 5 и членовите 9, 16, 22 и 23 од Уставот на Република Северна Македонија.

4. Судот на седницата утврди дека со членот 34 од Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.196/2015), во Изборниот законик се додаде нов член 78-а и тој гласи:

„(1) Дозволено е политичко рекламирање на рекламните паноа и билборди.

(2) Максималниот број на рекламни паноа и билборди од ставот (1) на овој член кои може да се користат за политичко рекламирање изнесува 50% од вкупниот број на територијата на определена општина, градот Скопје, односно на територијата на кое определено правно лице стопанисува со истите.

(3) Политичките партии имаат право на закуп за политичко рекламирање на рекламните паноа и билборди на транспарентен и недискриминаторски начин согласно со следните критериуми:

-40% од вкупниот број се достапни на партиите на власта;

-40% од вкупниот број се достапни на партиите во опозицијата во Собранието на Република Македонија;

-10% од вкупниот број се достапни на парламентарните партии кои немаат пратенички групи во Собранието на Република Македонија и

-10% од вкупниот број се достапни на вонпарламентарните партии во Република Македонија.

(4) Општините во Република Македонија, градот Скопје и правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди се должни во рок од пет дена од денот на распишување на изборите јавно да ги објават локациите и цените за закуп на рекламните паноа и билборди. Цената не смее да се менува за време на изборниот процес и истата не смее да биде поголема од просечната цена за закуп пресметана во последните три месеци пред денот на распишување на изборите.

(5) Општините во Република Македонија, градот Скопје и правните лица кои стопанисуваат со рекламните паноа и билборди се должни локациите кои се нудат за политичко рекламирање да ги распоредат согласно со критериумите од ставот (3) на овој член по пат на ждрепка.

(6) Ждрепката од ставот (5) на овој член ја спроведува Државната изборна комисија на Република Македонија.

(7) Доколку некоја политичка партија или коалиција не го искористи вкупниот процент за закуп на рекламни паноа и билборди или извлечените локации, останатите политички партии имаат право на закуп на истите.“

5. Во врска со наводите во иницијативата дека ставовите 3, 5, 6 и 7 од наведениот член од Законикот оневозможувале независните кандидати поддржани од група избирачи да закупат рекламни паноа и билборди заради нивно политичко рекламирање, Судот ја утврди следната правна состојба:

а) Според член 8 став 1 алинеја 5 од Уставот, темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија е „политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори“.

Во членот 9 од Уставот се определува дека „граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба“ (став 1). „Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви“ (став 2).

Според член 16 од Уставот, „се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата“ (став 1). „Се гарантира слободниот пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување на информации“ (став 3).

Членот 22 од Уставот определува дека „секој граѓанин со наполнети 18 години живот стекнува избирачко право (став 1). „Избирачкото право е еднакво, општо и непосредно и се остварува на слободни избори со тајно гласање“ (став 2).

Во членот 23 од Уставот се утврдува дека „секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.“

б) Со Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013, 34/2013, 14/2014, 30/2014, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016, 67/2017,

125/2017, 35/2018, 99/2018, 140/2018 и 208/2018) се операционализираат уставните одредби така што се пропишува дека со Законикот се уредуваат, покрај другото, начинот, условите и постапката за избор на претседател на Република Македонија, пратеници во Собранието на Република Македонија, членови на советите на општините и Советот на градот Скопје, градоначалник на општина и градоначалник на градот Скопје (член 1).

Во членот 2 од Изборниот законик се определува значењето на поимите употребени во Законикот.

Притоа, во точката 7 се утврдува дека „независен кандидат“ е кандидат за избор на претседател на Републиката, пратеник, градоначалник или член на совет кој е поддржан од „група избирачи“, во точката 8 се утврдува дека „политичка партија“ е регистрирана политичка партија во согласност со закон, во точката 12 се определува дека „коалиција“ е здружување врз основа на договор на две или повеќе регистрирани политички партии за заедничко настапување за време на одржување на избори, а во точката 14 се определува дека „учесник во изборна кампања“ е овластено лице од (1) политичка партија, (2) коалиција или (3) група избирачи кои ја организираат изборната кампања.

Понатаму, во точката 24 од истиот член на Законикот се утврдува дека „директен пристап до избирачите“ се остварува во облик на бесплатно политичко претставување и платено политичко рекламирање, преку кои учесниците во изборната кампања слободно ги промовираат своите програми, ставови и кандидати, а во точката 28 се определува дека „изборно медиумско претставување“ е промовирање на ставови, програми, платформи, достигнувања, активности и друго на (1) политички партии, (2) коалиции, (3) групи избирачи и нивни претставници.

Глава VI од Изборниот законик е посветена на „Изборна кампања“ (членови 69-а до 87), при што вториот дел од таа глава се однесува на „Медиумско претставување“ чиј дел е и оспорениот член 78-а од Законикот.

Членот 78-а од Законикот, според содржината на ставовите 3, 5, 6 и 7, определува право на закуп за политичко рекламирање на рекламни паноа и билборди само на политички партии и нивни коалиции, не и на независните кандидати поддржани од група избирачи.

в) Од изнесените уставни одредби произлегува дека политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори се темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, дека секој полнолетен граѓанин има активно и пасивно избирачко право, право да учествува во вршењето на јавни функции, потоа на граѓанинот му е гарантирано слободно да мисли и јавно да ја изрази својата мисла, слободно да пристапи кон информации, да прими информации и истите да ги пренесе, при што тие слободи и права се еднакви за сите граѓани без оглед на нивните индивидуални карактеристики.

Од изнесените одредби на Изборниот законик, пак, произлегува дека учесник во изборите за претседател на државата, пратеник во Собранието на Република Македонија, член на совет на општина и на Град Скопје и градоначалник на општина и Град Скопје може да биде граѓанин кој е поддржан од политичка партија, коалиција на политички партии или независен кандидат поддржан од група избирачи, при што тие три групи на субјекти имаат право во периодот на изборна кампања да организираат медиумско претставување преку кое ќе ги изнесат своите ставови, програми, активности и друго, а еден од повеќето облици на медиумско претставување е и користење на рекламни паноа и билборди.

Со оглед на тоа дека, во конкретниот случај, член 78-а ставови 3, 5, 6 и 7 од Изборниот законик определува право на закуп на рекламни паноа и билборди само на политички партии (на власт, во опозиција, во или вон Собранието на Република Македонија и тоа во различен меѓусебен сооднос – став 3) или право на закуп на политичките партии и нивните коалиции доколку не бидат закупени сите 50% на рекламни паноа и билборди наменети за политичко рекламирање (став 7), како и што распределбата на рекламните паноа и билборди според локациите на кои се наоѓаат се врши според законски утврдениот сооднос и со ждрепка само меѓу политичките партии и нивните коалиции (ставови 5 и 6), а независните кандидати поддржани од група избирачи се исклучени од тоа право на закуп иако според Изборниот законик и тие имаат право да учествуваат во изборната кампања, Судот утврди дека наведените одредби од Изборниот законик не се во согласност со изнесените уставни одредби, поради што Судот одлучи да го укине член 78-а ставови 3, 5, 6 и 7 од Изборниот законик.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.82/2017 од 10.07.2019)**

## **I.1.2. ОДЛУКИ СО КОИ СЕ УКИНУВААТ ДРУГИ ПРОПИСИ И ОПШТИ АКТИ**

### **4.**

#### **У.бр.52/2018**

**- Барање за издавање на дозвола за работење на  
брокерска куќа**

**Оспорените одредби од Правилникот за дополнителните информации кои треба да ги содржи барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа донесен од Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија, не се во согласност со уставното начело на владеење на правото, член 13, член 14 став, член 32 став 2 и член 51 од Уставот на Република Северна Македонија и со одредбите од Законот за хартии од вредност.**

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 6 февруари 2019 година, донесе

### **О Д Л У К А**

1. СЕ УКИНУВА член 6 став 1 точки 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 и 13 од Правилникот за дополнителните информации кои треба да ги содржи барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2007, 81/2014 и 57/2016) донесен од Комисијата за хартии од вредност на Република Македонија.

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Македонија, по повод иницијативата на Адвокатското друштво Тошиќ и Јевтиќ од Скопје, со Решение У.бр.52/2018 од 12 декември 2018 година, поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на одредбите од Правилникот означени во точката 1 од оваа одлука, бидејќи основано се постави прашањето за нивната согласност со Устав и со закон.

4. Судот на седницата утврди дека Законот за хартии од вредност е донесен во 2005 година и има единаесет измени и дополнувања („Службен весник на Република Македонија“ бр.95/2005, 25/2007, 7/2008, 57/2010, 135/2011, 13/2013, 188/2013, 43/2014, 15/2015, 154/2015, 192/2015 и 23/2016).

Членот 106 од овој закон гласел:

(1) Брокерската куќа не може да се запише во трговскиот регистар пред да добие дозвола за работење од Комисијата.

(2) Кон барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа, се приложува:

а) предлог на статут,

б) опис на услугите кои ќе ги врши брокерската куќа,

в) податоци за основачите вклучувајќи и податоци за нивната сопственост во капиталот на други правни лица,

г) доказ за висината на основната главнина согласно со членот 99 на овој закон,

д) документација што ја утврдува Комисијата од која може да се види дека друштвото е кадровски, технички и организационо оспособено да ги врши услугите за кои се основа,

ѓ) дозволи за работење издадени од соодветни институции во случај кога основач на брокерската куќа е банка или осигурително друштво,

е) податоци за лицето одговорно за следење и почитување на законите и другите правни прописи и правилата на саморегулирачките организации, актите на брокерската куќа во работењето на брокерската куќа и

ж) деловен план за основање и работење на брокерска куќа.

(3) Комисијата ги пропишува дополнителните информации кои треба да ги содржи барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа.

Членот 106 од овој закон, по измените и дополнувањата на Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр.23/2016), претрпел измени и дополнувања, со тоа што по ставот (2) се додаваат нови ставови (3) и (4), кои гласат:

„(3) Овластеното службено лице од Комисијата кое ја води постапката за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа е должно документот од ставот (2) точка г) на овој член по службена должност да го побара од Народната банка на Република Македонија, односно од Агенцијата за супервизија на осигурувањето во рок од три дена од денот на приемот на барањето.

(4) Овластеното службено лице од Народната банка на Република Македонија, односно Агенцијата за супервизија на осигурувањето е должно документот од ставот (2) точка г) на овој член да го достави на Комисијата во рок од три дена од денот на приемот на барањето од ставот (3) на овој член“.

Ставот (3) останува како став (5), и се додава нов став (6), кој гласи:

„(6) Комисијата ја пропишува формата и содржината на барањето за добивање на дозвола за работење на брокерската куќа“.

Значи, ставот (3) , односно сега ставот (5) од членот 106 од Законот за хартии од вредност, е непроменет и останува во правниот поредок, како законски основ Комисијата да ги пропишува дополнителните информации кои треба да ги содржи барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа.

Членот 190 од Законот за хартии од вредност, гласи:

(1) Комисијата донесува правилници, по обезбедување на јавна расправа за предлог на правилници и поднесување на писмени забелешки од заинтересираните лица во период од 30 календарски дена. Во врска со донесените правилници Комисијата ги објавува добиените коментари на веб страницата.

(2) Постапката за изменување и дополнувања на правилниците се врши согласно со ставот (1) од овој член.

(3) Комисијата може да донесе правилник за престанување на важење на правилник без претходна јавна расправа.

(4) Комисијата може да донесува правилници од времен карактер без претходна јавна расправа, доколку оцени дека потребата за таков правилник е од итна природа, а особено заради:

а) заштита на интересите на инвеститорите, учесниците на пазарот на хартии од вредност и интегритетот на пазарот,

б) одржување на чесен, уреден и транспарентен пазар на хартии од вредност и

в) осигурување на брзо, точно и сигурно утврдување и порамнување на трговските трансакции.

(5) Правилниците од времен карактер се со важност најмногу до 90 дена.

Врз основа на членот 190 и член 106 став 3 од Законот за хартии од вредност („Службен весник на РМ“ бр.95/2005), Комисијата за хартии од вредност, на седницата одржана на 01.12.2006 година, го донела Правилникот за дополнителните информации кои треба да ги содржи барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа („Службен весник на Република Македонија“ бр.6/2007).

Овој правилник има измени и дополнувања во 2014 и 2016 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.81/2014 и 57/2016). Оспорениот член 6 од Правилникот, во ставот 1 од донесувањето не бил изменет или дополнет и ја има содржината на текстот од донесувањето на Правилникот во 2006 година.

Од изнесеното, факт е дека врз основа на Законот за хартии од вредност, кој со членот 190 општо го уредил донесувањето на правилниците на Комисијата, а со член 106 став 3 ја дал законската основа Комисијата да пропишува какви дополнителни информации треба да ги содржи барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа, е донесен наведениот правилник.

5. Судот утврди дека во член 6 став 1 точки 2 и 3 од Правилникот, е предвидено:

„Кога како основачи – акционери на овластеното правно лице се физички лица кон барањето за издавање дозвола за работење на овластено правно лице, за секој од основачите се поднесува следната документација во која се содржани информации за физичкото лице – основач на овластеното правно лице:

Точка 2. Доказ од надлежен суд дека против основачот не е изречена мерка на безбедност забрана за вршење на професија, дејност или должност,

Точка 3. Доказ од надлежен суд за осудуваност односно неосудуваност на основачот“.

Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 11 став 1 од Уставот, физичкиот и моралниот интегритет на човекот се неприкосновени, а според член 25 од Уставот, на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со член 106 став 4 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015 и 97/2017) е определено дека податоци од казнената евиденција можат на образложено барање да им се дадат и на државни органи, правни или физички лица ако уште траат определени правни последици од осудата или казни што се состојат во забрани или ако за тоа постои оправдан интерес заснован врз закон.

Според ставот 5 од членот 106 од Кривичниот законик, никој нема право да бара од граѓаните да поднесуваат докази за својата осудуваност или неосудуваност.

Од содржината на цитираните уставни одредби, произлегува дека тие ја истакнуваат вредноста и неприкосновеноста на човековата личност како основа и смисла на гарантирањето на човековите права, па оттука, почитувањето на моралниот интегритет и достоинството на граѓанинот во себе ја инкорпорира и улогата на државата да гарантира заштита на интегритетот и достоинството на човекот и граѓаните на начин со кој ќе обезбеди заштита во случај кога овие вредности се загрозени од друг, но и со избегнување на поединецот да му се наметнуваат правни обврски кои во конкретниот случај во постапката за давање

дозвола на основачот за работење на брокерска куќа, бараните информации можат службено да се проверат.

Во тој контекст одредбата од член 106 став 5 од Кривичниот законик со кој се забранува од граѓаните да се бараат докази за нивната осудуваност или неосудуваност, е уредена во функција на заштита на човековото достоинство.

Тргувајќи од оспорените одредби од член 6 став 1 алинеи 2 и 3 од Правилникот, со кои кон барањето за издавање дозвола за работење на овластено правно лице, за секој од основачите да се поднесат документи за физичкото лице – основач на правното лице, и тоа доказ од надлежен суд дека против основачот не е изречена мерка на безбедност забрана за вршење на професија, дејност или должност што е споредна казна што се изрекува како дел од осудителна пресуда (член 33 став 6 од КЗ) и доказ од надлежен суд за осудуваност односно неосудуваност на основачот, според Судот ваквото уредување е во спротивност со уставната гаранција за почитување на угледот и достоинството на секој граѓанин, но и спротивно на презумпцијата на невиност на која се надоврзува забраната од лицето да се бара било доказ за осудуваност или за неосудуваност.

Во оваа смисла, не е спорно дека забраната за вршење на дејност изречена со осудителна пресуда мора да биде ефективна односно не може да се дозволи лицето со таква забрана да ја врши таа дејност се додека трае забраната. Притоа, утврдувањето на тој факт не може да биде обврска на поединецот, туку на надлежниот орган кој бара такви информации потребни за одлучувањето, и на кој му стои на располагање службената казнена евиденција. Имено, во член 1 став 1 од Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност („Службен весник на Република Македонија“ бр.79/ 2013), се наведува дека со овој закон е уредена постапката за прибавувањето и размената на докази и податоци по службена должност од страна на министерствата, другите органи на државната управа, организации утврдени со закон, други државни органи, правни и други лица на кои со закон им е доверено да вршат јавни овластувања, органите на општината, на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје (во натамошниот текст: органот надлежен за решавање), кога во управните работи, непосредно применувајќи ги прописите решаваат за правата, обврските или

правните интереси на физички и правни лица или на други странки (во натамошниот текст: странките).

Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека оспорените одредби од точките 2 и 3 на ставот 1 од членот 6 од Правилникот, не се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 11 став 1, член 13 став 1, член 25 и членот 51 од Уставот, како и со член 106 став 5 од Кривичниот законик.

6. Во член 6 став 1 точката 4 од Правилникот е предвидено, кон барањето опишано во ставот 1, да се достави: „Изјава на основачот на овластените правни лица наведени во член 2 став 1 алинеи 1 и 3 од овој правилник дадена под целосна морална, кривична и материјална одговорност и заверена кај нотар, дека истиот не е акционер во друго овластено правно лице.

Имено, во членот 2 од овој правилник е предвидено: „Согласно Законот за хартии од вредност овластени правни лица за вршење услуги со хартии од вредност (во натамошниот текст: овластено правно лице) се:

- брокерски куќи со дозвола за работење добиена од Комисијата за хартии од вредност (во натамошниот текст: Комисија),
- овластена банка согласно Законот за банките, со дозвола за работење добиена од Комисијата и
- подружница на странска брокерска куќа која има добиено дозвола за работење од Комисијата.

Во член 6 став 1 точка 5 од Правилникот е предвидено кон барањето опишано во ставот 1, да се достави: „Изјава дадена од основачот под целосна кривична и материјална одговорност и заверена кај нотар за постоење односно непостоење на негова меѓусебна поврзаност со останатите акционери на овластеното правно лице и со акционери на друго овластено правно лице согласно критериумите за поврзани лица утврдени во член 2 став 1 точка 30 и точка 31 од Законот за хартии од вредност.

Во член 6 став 1 точка 6 од Правилникот е предвидено кон барањето опишано во ставот 1, да се достави:

„Изјава дадена од основачот под целосна морална, кривична и материјална одговорност и заверена кај нотар, дека истиот не бил директор, претседател или член на орган на

управување на правно лице против кое била поведена претстечајна, стечајна или ликвидациона постапка“.

Со оспорените точки 4, 5 и 6 од наведената одредба од Правилникот, кон барањето секое поединечно лице како основач на овластеното правно лице – брокерска куќа, треба да ги достави наведените изјави и тоа заверени под морална, материјална и кривична одговорност кај нотар, во однос на тоа дека тој не е акционер во друго овластено правно лице, потоа дека постои или не постои негова меѓусебна поврзаност со останатите акционери на овластеното правно лице или со акционери на друго овластено правно лице и дека тој не бил директор, претседател или член на орган на управување на правно лице против кое била поведена претстечајна, стечајна или ликвидациона постапка.

Аспектот на оспорувањето со иницијативата, е дека тие се во спротивност со одредби од Уставот. Имено, оспорените точки биле во несогласност со членот 25 од Уставот, според кој на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот, потоа со членот 40 од Уставот, со кој се утврдува дека Републиката му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството, и со членот 55 од Уставот, со кој се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото и Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот, презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот, а слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбрана на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.

Поаѓајќи од анализата дека „изјава“ на граѓанинот е негово субјективно дејство кое исклучиво „почива на претпоставка“ за постоење на факти, а чија проверка на веродостојноста може да се утврди само преку докази, се поставува прашањето дали во случајов остварувањето на правото на работа поврзано со барањето за дозвола за работење на овластеното правно лице – брокерска куќа кое произлегува од слободата на пазарот и претприемништвото, може да се лимитира и проценува на „изјави“ кои сами по себе не се докази.

Од анализата како битно произлегува дека прашањата на кои се однесуваат бараните „изјави“ кои треба да ги дадат

основачите, неспорно се во форма на негација дека тие не се наоѓаат во наведените односи, односно дека основачите не се во релациите кои се содржани во точките 4, 5 и 6 од ставот 1 на членот 6 од Правилникот и таквите изјави задолжително да ги дадат во форма на заверка кај нотар под морална, кривична и материјална одговорност.

Ова имплицира дека сепак „изјавите“ кои се наведени, не се само во функција на прибирање информации на Комисијата при одлучувањето и дека тие биле само информации и не значеле попречување за добивање на дозвола, како што е дадено во мислењето на Комисијата, по повод оспорените одредби од Правилникот, туку напротив Судот оцени дека оспорените точки имаат својство на дополнителни услови како права и обврски предвидени со подзаконски акт - Правилникот, наспроти веќе утврдените во членот 106 од Законот за хартии од вредност и дека ги надминуваат рамките на „информации“, а со тоа Комисијата си презела улога за нормирање на дополнителни права и обврски и тоа со подзаконски акт што не е нејзина надлежност.

Со оглед на тоа што правата и обврските се уредуваат со закон, а условите од точките 4, 5 и 6 од член 6 став 1 од Правилникот не се предвидени во Законот за хартии од вредност, ниту Законот дал критериуми за нивна операционализација со подзаконскиот акт, односно со Правилникот, произлегува дека со оспорените точки се повредува член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот кој се однесува на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок во Република Македонија и член 51 став 1 од Уставот, според кој во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Од овие причини Судот оцени дека член 6 став 1 точки 4, 5 и 6 од Правилникот, не се во согласност со одредбите од Законот за хартии од вредност и со Уставот.

7. Во член 6 став 1 точка 7 од од Правилникот е предвидено кон барањето опишано во ставот 1, да се достави:

„Изјава дадена од основачот под целосна морална, кривична и материјална одговорност и заверена кај нотар, дека истиот не бил директор, претседател или член на орган на

управување на правно лице кое не ги платило јавните давачки вклучувајќи и правни лица кои веќе престанале“.

Според член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според членот 32 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност (став 1).

Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место (став 2).

Според членот 33 од Уставот, секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Тргувајќи од анализата на оспорената точка 7 од ставот 1 на членот 6 од Правилникот, со која се бара изјава од основачот под целосна морална, кривична и материјална одговорност дека истиот не бил директор, претседател или член на орган на управување на правно лице кое не ги платило јавните давачки вклучувајќи и правни лица кои веќе престанале, произлегува дека и тука со подзаконски акт на Комисијата се уредува основачот да достави изјава за прашање кое не е предвидено како услов во членот 106 од Законот за хартии од вредност, во врска со барањето за издавање на дозвола за брокерска куќа, таа изјава има форма на обврска и услов пропишан од Комисијата, која нема надлежност да пропишува права и обврски, туку со подзаконски акт може да ги операционализира законските норми во рамки на законско овластување за тоа и само врз основа на објективизирани критериуми со закон, што тука не е случај.

Во рамките на уредувањето на начинот на плаќањето на јавните давачки постојат законски механизми за неизвршувањето на тие обврски, па оттука генерално условувањето со уредно исплатени јавни давачки може да значи излегување надвор од соодветните законски механизми и намалување на обемот на

правото на работа, слободен избор на вработување и достапноста на секое работно место секому под еднакви услови.

Тргувајќи од фактот дека уставна обврска на секого е да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи утврдени со закон, и дека во рамките на начинот на плаќање на јавните давачки постојат законски механизми за нивно исполнување, Судот утврди дека со точката 7 од ставот 1 на членот 6 од Правилникот, се пропишува услов за добивање на предметната дозвола, со кој се пречекорува дозволеният праг и се излегува надвор од соодветните законски механизми и води до состојба исполнувањето на обврските на лицето во еден статус да влијае на остварувањето на неговите права во друг статус, што уставно не е дозволено, а води и до намалување на обемот на правото на работа и достапноста на секое работно место, секому, под еднакви услови, поради што оспорената точка 7 од ставот 1 на членот 6 од Правилникот не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 32 став 2 од Уставот и за согласноста со членот 106 од Законот за хартии од вредност.

8. Со член 6 став 1 точка 8 од Правилникот е предвидено, кон барањето опишано во ставот 1 да се достави:

„Изјава дадена од основачот под целосна морална, кривична и материјална одговорност и заверена кај нотар, дека истиот не бил директор, претседател или член на орган на управување на правно лице чија сметка кај носителот на платниот промет е блокирана“.

Ставот на Судот, по точката 8 од ставот 1 на членот 6 од Правилникот, всушност се надоврзува на анализата од правното мислење по однос на претходната точка 7 од наведената одредба од Правилникот. Ова особено поради тоа што со закон се пропишуваат правата и обврските, а во случајов оспорената точка 8 со пропишаната содржина определува услов со подзаконски акт кој Комисијата го бара во одлучувањето по барањето за издавање дозвола за работење на брокерска куќа и следствено на тоа се наметнува како елемент кој би го детерминирал видот на одлучувањето по барањето, што воопшто не е само обично прибирање на информации на Комисијата за барателот ниту изјавата има таков карактер како по однос на прашањето така и по однос на формата за давање преку нотар.

Имено, со активирање на законските механизми по однос на третирањето на правните лица чија сметка кај носителот на платниот промет е блокирана, се решаваат тие прашања како прашања врзани со друг субјект во правото, кои не можат понатаму да бидат ограничувачки елементи, особено со норми од подзаконски акт, за остварување на други права во друг статус на лицата кои во конкретниов случај се основачи – акционери на овластено правно лице – брокерска куќа со барање на дозвола за работење.

Оттука, и за точката 8 од ставот 1 на членот 6 од Правилникот Судот утврди дека не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 32 став 2 од Уставот и со членот 106 од Законот за хартии од вредност.

9. Со член 6 став 1 точка 9 од Правилникот, е предвидено кон барањето опишано во ставот 1 да се достави:

„Изјава дадена од основачот под целосна морална, кривична и материјална одговорност и заверена кај нотар, дека истиот не бил осудуван со правосилна судска пресуда за сторено кривично дело предизвикување стечај на правно лице“.

Со оспорената точка 9 од наведената одредба од Правилникот, не е спорно дека Комисијата пропишала со подзаконски акт, услов за издавање дозвола за работа на овластеното правно лице, кој што требало да го исполни основачот и тоа во вид на давање своја изјава дека не бил осудуван со правосилна судска пресуда за сторено кривично дело предизвикување стечај на правно лице и изјавата да е дадена под целосна морална, кривична и материјална одговорност и заверена кај нотар. Оттука, логично е дека осудуваноста е причина поради која дејноста не може да се врши.

Од анализата произлегува дека во случајов станува збор за ограничување на правата на граѓаните како последица од осуда за кривично дело која настанува по сила на закон.

Имено, при оценување на уставноста на оспорената точка од одредбата на Правилникот, основен критериум е постоењето на двата принципи на казнено-правниот однос утврдени во член 13 став 1 и член 14 став 1 од Уставот, а тоа се прво, дека казната може да се изрече само со судска одлука и второ, дека за извршено казниво дело на сторителот може да му се изрече

казна што како таква е утврдена со закон или друг пропис. Тоа значи дека согласно наведените уставни одредби казнено-правниот однос се исцрпува на релација казниво дело и судски изречена казна за сторителот и дека натамошни последици од неговото извршување, односно од осудата за тоа дело кои се состојат во ограничување на правата на граѓаните не се допуштени, освен ако тоа не е изречно утврдено со Уставот.

Со оглед на тоа што со оспорената точка од одредбата на Правилникот се врши условување, а со тоа и ограничување на правото за вршење на работа на лице кое било осудувано за кривично дело, ова ограничување не е последица што произлегува од извршување на изречена кривична санкција, односно казна, туку претставува дополнителна последица што граѓанинот ја трпи по основ на осудуваноста, а која настапува по сила на закон.

Врз основа на изнесеното Судот утврди дека оспорената точка 9 од одредбата од Правилникот, не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, според кој како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија е владеештвото на правото, член 13 став 1, член 14 став 1 и член 51 од Уставот.

10. Со член 6 став 1 точка 13 од Правилникот е предвидено кон барањето опишано во ставот 1 да се достави:

„Потврда од надлежна институција за редовно плаќање на јавните давачки“.

Имајќи ја предвид уставно-судската анализа која е елаборирана по однос на точката 7 од наведената одредба од Правилникот, Судот утврди дека оспорената точка 13 не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 32 став 2 од Уставот и со членот 106 од Законот за хартии од вредност, од истите причини кои се изнесени во веќе изнесената анализа за наведената точка од Правилникот.

11. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

12. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.52/2018 од 06.02.2019)**

## 5.

### У.бр.56/2018

#### - Одлука за изземање на градежни парцели

**Доносител на детален урбанистички план, нема надлежност да може потоа со своја одлука да изземе градежни парцели предвидени во планот кој што го донел и да забрани издавање на одобренја, дозволи, согласности и слично за реализација на планираните содржини од планот којшто го донел.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992), на седницата одржана на 8 мај 2019 година, донесе

### О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Одлуката за изземање на градежни парцели при урбано планирање и спроведување на постапки на ДУП Скопје Север Централен дел-Исток, донесена од Советот на Општина Чаир, на седница одржана на 26.09.2013 година, број 07-2252/18 од 30.09.2013 година, објавена во „Службен гласник на Општина Чаир” број 14/2013.

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Елена Накова од Скопје, со Решение У.бр.56/2018 од 20 март 2019 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот, означен во точката 1 од Одлуката.

Постапката беше поведена затоа што пред Судот со основ се постави прашањето за согласноста на оспорениот акт со Уставот и законите.

4. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 22 став 1 точка 4 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” број 5/2002) и член 26 став 1 од Статутот на Општина Чаир („Службен гласник на Град Скопје” број 12/2005 и „Службен гласник на Општина Чаир” број 10/2007), Советот на Општина Чаир на 8. седница одржана на ден 26.09.2013 година, донел Одлука за изземање на градежни парцели при урбано планирање и спроведување на постапки на ДУП Скопје Север Централен дел-Исток.

Во членот 1 од Одлуката се наведува дека од Деталниот урбанистички план Скопје Север Централен дел-Исток донесен од Советот на Општина Чаир („Службен гласник на Општина Чаир” број 09/2006), градежните парцели 1.6, 2.3, 3.1, 4.1, 5.2, 5.4, 6.3, 18.2, 22.4, 24.2 се изземаат од понатамошно постапување.

Во членот 2 од Одлуката се наведува дека од денот на влегување во сила на оваа одлука се прекинуваат и воедно се задолжуваат стручните служби да не започнуваат какви било постапки или издаваат одобренија, дозволи, согласности и сл. за предметните градежни парцели утврдени во членот 1 од оваа одлука.

Со членот 3 од Одлуката се задолжува Секторот за урбанизам, комунална дејност, заштита на животна средина и локален економски развој да отпочне со подготовка на измена на ДУП-от од член 1 на оваа одлука.

Според членот 4 од Одлуката, оваа одлука влегува во сила осмиот ден од денот на објавување во „Службен гласник на Општина Чаир”.

Одлуката е со број 07-2252/18 од 30.09.2013 година, потпишана од претседателот на Советот на Општина Чаир.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со член 30 став 1 од Уставот, се гарантира правото на сопственост и правото на наследување.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Надлежностите на Градот Скопје и надлежностите на општините во Градот Скопје се уредени со Законот за Градот Скопје („Службен весник на Република Македонија” број 55/2004 и 158/2011).

Според член 15 став 1 точка 1 алинеи од 1 до 6 од Законот за Градот Скопје, општините во Градот Скопје помеѓу другото се надлежни за:

1. Планирање и уредување на просторот, односно

- покренување иницијативи за донесување, измена и дополнување на просторниот план на Градот Скопје и генералниот урбанистички план на Градот Скопје;

- давање мислења по нацртите на просторниот план на градот Скопје и генералниот урбанистички план на Градот Скопје;

- донесување детални урбанистички планови, урбанистички проекти и урбанистички планови за населените места во општината;

- спроведување урбанистички планови и проекти и издавање документација за изградба на објекти од локално значење (услови за градба, урбанистичка согласност, одобренија за градење);

- издавање одобренија за поставување временни објекти, мебел и урбана опрема и

- уредување на градежно земјиште во делот на опремување на градежното земјиште со објекти и инсталации од секундарната инфраструктура.

Надлежностите на општините, како и организацијата и делокругот на работа на органите на општината (советот и градоначалникот), се уредени со Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” број 5/2002).

Со членот 22 од Законот за локалната самоуправа, е уредена листата на надлежности на општините, а помеѓу другото според став 1 точка 1 на членот 22 од Законот, општините се надлежни за вршење на урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредување на просторот и уредувањето на градежното земјиште.

Со членот 36 од Законот за локалната самоуправа се уредени надлежностите на Советот, во кои според став 1 точка 1 на членот 36 од наведениот закон, Советот го донесува статутот на општината и други прописи.

Во конкретниот случај, Советот на Општина Чаир, донел Одлука за изземање на градежни парцели при урбано планирање и спроведување на постапки на ДУП Скопје Север Централен дел-Исток, донесена од Советот на Општина Чаир на седница одржана на ден 26.09.2013 година, број 07-2252/18 од 30.09.2013 година, објавена во „Службен гласник на Општина Чаир“ број 14/2013.

Во оспорената одлука се наведува дека од Деталниот урбанистички план Скопје Север Централен дел-Исток, градежните парцели 1.6, 2.3, 3.1, 4.1, 5.2, 5.4, 6.3, 18.2, 22.4, 24.2 се изземаат од понатамошно постапување, дека од денот на влегување во сила на оваа одлука се прекинуваат и воедно се задолжуваат стручните служби да не започнуваат какви било постапки или издаваат одобренија, дозволи, согласности и сл. за изземените градежни парцели, а Секторот за урбанизам, комунална дејност, заштита на животна средина и локален економски развој, се задолжувал да отпочне со подготовка на измена на ДУП-от од кој се изземаат градежните парцели.

Од погоре цитираните одредби од законите, произлегува дека општините во рамките на своите надлежности вршат урбано и рурално планирање и издаваат одобренија за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, воедно и овластување за советите на општините да донесуваат, изменуваат и дополнуваат урбанистички план во пропишана постапка за таа цел со Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Во конкретниот случај Судот оцени дека оспорената одлука не е во согласност со Уставот и законите од причини што од законите наведени погоре, не произлегува надлежност на носител на соодветен план, да може потоа со своја одлука да из земе градежни парцели предвидени во планот којшто го донел и да забрани издавање на одобренија, дозволи, согласности и слично за реализација на планираните содржини од планот којшто го донел.

Воедно, имајќи предвид дека со оспорената одлука императивно им се наложува на стручните служби да ги прекинат, како и да не започнуваат какви било постапки или издаваат одобренија, дозволи, согласности и сл. за предметните градежни парцели за план кој се уште е во сила, според Судот со тоа, сериозно и грубо се нарушува правната сигурност на граѓаните и неосновано се доведува во прашање уставната гаранција на правото на сопственост, што не е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 30 став 1 од Уставот на Република Македонија.

6. Тргувајќи од погоре наведено, Судот оцени дека оспорениот акт не е во согласност со Уставот и законите.

7. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.56/2018 од 08.05.2019)**

## 6.

### У.бр.123/2018

**- Необјавување на Одлука за неспроведување на стратегиска оцена при донесување на ДУП**

**Необјавувањето на Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена при донесување на ДУП, на веб-страната на општината, значи повреда на постапката за донесување на ДУП предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 25 септември 2019 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Одлуката за донесување на Детален урбанистички план за Градска четврт „С 17“, Блок 1, Општина Гази Баба („Службен гласник на Општина Гази Баба“ бр.3/2017).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Невена Георгиевска од Скопје, со Решение У. бр. 123/2018 од 27 февруари 2019 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 на оваа одлука, затоа што основано се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот и со закон.

4. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 26 став (4) од Законот за просторно и урбанистичко планирање ("Службен весник на Република Македонија" бр.51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014), член 22 став (1) точка 1 и член 62 став (1) од Законот за локалната самоуправа ("Службен весник на Република Македонија" бр.5/2002) и член 151 став (2) од Деловникот на Советот на Општина Гази Баба ("Службен гласник на Општина Гази Баба" бр.4/2006 и 12/2013), Советот на Општина Гази Баба на педесет и осмата седница одржана на ден 14.03.2017 година, донел Одлука за донесување на Детален урбанистички план за Градска четврт С 17 блок 1, Општина Гази Баба - Скопје.

Според член 2 на Одлуката, просторот за кој се донесува Детален урбанистички план за Градска четврт С 17 Блок 1, Општина Гази Баба - Скопје, е со површина од 91,08 ха и е во рамките на следните граници:

- Север: осовина на сервисна улица "С2";

- Североисток: осовина на новопланирана собирна улица "1";
- Југ: граница на наменска зона Г (производство, дистрибуција и сервиси) согласно ГУП на Град Скопје 2012-2022;
- Југозапад: осовина на градска магистрална улица "Хрватска" и
- Запад: осовина на сервисна улица "С1", осовина на градска магистрална улица "Хрватска".

Согласно член 7 од Одлуката, оваа одлука влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во "Службен гласник на Општина Гази Баба".

5. Согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот, владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014), кој бил во сила во време на донесувањето на оспорениот детален урбанистички план, се уредуваат условите и начинот на системот на просторното и урбанистичкото планирање, видовите и содржината на плановите, изработувањето и постапката за донесување на плановите, спроведувањето на плановите и следењето на реализацијата на плановите, надзорот и други прашања од областа на просторното и урбанистичкото планирање (член 1).

Според член 7 став 1 од овој закон, во зависност од просторот кој е предмет на планирањето, се донесуваат следниве планови:

- 1) Просторен план на Република Македонија и
- 2) урбанистички планови:
  - генерален урбанистички план,
  - детален урбанистички план,

- урбанистички план за село и
- урбанистички план вон населено место.

Според членот 15-в од овој закон:

(1) Донесувачот на урбанистичките планови од член 7 точка 2 од овој закон, државната урбанистичка планска документација, локалната урбанистичка планска документација, урбанистичко-планската документација за туристичка развојна зона и урбанистичко-планската документација за автокамп е должен во рок од три работни дена од денот на одобрувањето на планската програма од членот 15-а од овој закон, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на оцената на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина.

(2) Доколку органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во рок од 15 дена од приемот на одлуката со која е одлучено да не се спроведува стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, формуларите и другите придружни документи утврдени со Законот за животната средина, не донесе решение со кое го задолжува донесувачот на урбанистичкиот план, односно урбанистичко-планската документација да спроведе стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, не се спроведува стратегиска оцена.

Со членот 7 од Законот за изменување и дополнување на Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2011), членот 65 на овој закон се менува и гласи:

(1) На предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, Владата на Република Македонија ги пропишува стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми (во натамошниот текст: плански документи), за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето (во натамошниот текст: стратегиска оцена).

(2) Стратегиска оцена се спроведува на плански документи кои се подготвуваат во областа на земјоделството, шумарството, рибарството, енергетиката, индустријата, рударството, транспортот, регионалниот развој, телекомуникациите, управувањето со отпадот, управувањето со водите, туризмот, просторното и урбанистичкото планирање и користењето на земјиштето и со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина или на сите плански документи со кои се уредува управува-

њето со заштитените подрачја прогласени согласно со закон или пак можат да влијаат врз тие подрачја.

(3) По исклучок за плански документи од ставот (2) на овој член, со кои се одредува користење на мали области од локално значење и со кои се предвидуваат мали измени на планските документи од ставот (2) на овој член, стратегиска оцена ќе се врши само кога органот кој го подготвува планскиот документ ќе утврди дека има значајни влијанија врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од став (4) на овој член.

(4) Владата на Република Македонија на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува критериумите врз основа на кои се определува дали еден плански документ би можел да има значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

(5) За планските документи кои не се определени со прописот од ставот (1) на овој член, а со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина, стратегиска оцена се врши само тогаш кога е веројатно дека тие би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од ставот(4) на овој член.

(6) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот (4) на овој член.

(7) Во случаите од ставот (6) на овој член кога е потребно спроведување на стратешка оцена на влијанието врз животната средина, со одлуката од ставот (6) на овој член се определува и обемот на стратегиската оцена.

(8) Одлуката од ставот (6) на овој член ја донесува лицето кое раководи со органот што го подготвува планскиот документ, односно градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, тогаш кога планскиот документ го подготвува општината, општината во градот Скопје или градот Скопје.

(9) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да ги определи органите засегнати од имплементацијата на планскиот документ на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став (8) од овој закон, како и да ги консултира истите при донесувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиската оцена, како и во текот на спроведувањето на стратегиската оцена.

(10) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот (6) на овој член, заедно со формуларите од ставот (20) на овој член е должен да

ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став (8) од овој закон.

(11) Против одлуката од ставот (6) на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот кој го подготвува планскиот документ, до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа.

(12) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот (6) на овој член, заедно со формуларите од ставот (20) на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

(13) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот (12) на овој член, со која е одлучено да не се спроведува стратегиска оцена, доколку оцени дека се исполнети условите за спроведување на стратегиската оцена на планскиот документ или истиот има значителни влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето ќе донесе решение со кое го задолжува органот што го подготвува планскиот документ да спроведе стратегиска оцена на истиот.

(14) Со решението од ставот (13) на овој член ќе се определи и обемот на стратегиската оцена.

(15) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот (12) на овој член, со која е одлучено да се спроведува стратегиска оцена ќе издаде решение со кое го определува обемот на стратегиската оцена доколку утврди дека истиот не е целосно определен од страна на органот што го подготвува планскиот документ.

(16) Решението од ставовите (13) и (15) на овој член органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен да ги објави на својата веб-страница.

(17) Против решението од ставовите (13) и (15) на овој член засегнатата јавност, како и органот што го подготвува документот имаат право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

(18) Во случај кога органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ќе утврди дека одлуката, формуларите, како и другата доставена документација од ставот (12) на овој член, не ги содржат потребните информации за оцена на потре-

бата, односно непостоење потреба од спроведување на стратегиска оцена е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на истите да побара од органот што го подготвува планскиот документ да ги достави бараните информации.

(19) Доколку органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина не донесе решение од ставовите (13) и (15) на овој член во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката од ставот (6) на овој член, ќе се смета дека нема забелешки по истата.

(20) Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува формата, содржината и образецот на одлуката од ставот (6) на овој член и на формуларите за потребата од спроведување, односно неспроведување на стратешка оцена од ставот (12) на овој член.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби произлегува дека владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата се темелни вредности на уставниот поредок на Републиката, во која смисла законодавецот со Законот за просторно и урбанистичко планирање пропишал прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување.

Изработка на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето е дел од постапката за донесување на плановите за просторно и урбанистичко планирање. Така, законодавецот пропишал дека во постапката за донесување на урбанистичките планови од член 7 точка 2 од овој закон, државната урбанистичка планска документација, локалната урбанистичка планска документација, урбанистичко-планската документација за туристичка развојна зона и урбанистичко-планската документација за автокамп постои обврска за изработка на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која смисла донесувачот на урбанистичкиот план е должен во рок од три работни дена од денот на одобрувањето на планската програма со која се утврдува границата и содржината на планскиот опфат, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето

на оцената на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина.

Според Законот за животна средина (член 65 став 6), органот кој го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот (4) на овој член. Според ставот 10 на истиот член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот (6) на овој член, заедно со формуларите од ставот (20) на овој член е должен да ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став (8) од овој закон Согласно став 11 на истиот член, против одлуката од ставот (6) на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот кој го подготвува планскиот документ до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на Градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа. Според став 12 на овој член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот (6) на овој член, заедно со формуларите од ставот (20) на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека постои законска обврска општината, во постапката за донесување на ДУП, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание на животната средина во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на стратегиската оцена, но притоа, органот што го подготвува планскиот документ е должен, согласно член 65 од Законот за животната средина, на што упатува Законот за просторно и урбанистичко планирање, на својата веб-страница да ја објави наведената одлука, заедно со соодветните форму-

лари, од кој датум тече рокот за запознавање на јавноста со одлуката и можноста за поднесување на жалба на истата.

Во конкретниот случај, градоначалникот на Општина Гази Баба на 05.10.2015 година, донел Одлука за неспроведување на стратегиска оцена, заведена под бр. 08-3755/1 од 05.10.2015 година, во која во точката 1 утврдил дека за планскиот документ ДУП за градска четврт С 17 Блок 1, Општина Гази Баба-Скопје, кој се носи согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање, не е потребно да се спроведе стратегиска оцена за влијанието врз животната средина согласно член 65 од Законот за животна средина. Во точката 2 од Одлуката е наведено дека Одлуката, заедно со формуларите за определување на потребата од спроведување односно неспроведување на стратегиска оцена се објавува на веб-страната на Општина Гази Баба [www.gazibaba.gov.mk](http://www.gazibaba.gov.mk). Согласно критериумите за определување на тоа дали еден плански документ има влијание врз животната средина од член 65 став 4 од Законот за животната средина и врз основа на податоците од Прилогот 2 на Правилникот за формата, содржината и образецот на одлуката за спроведување односно неспроведување на стратегиска оцена и на формуларите за потребата од спроведување односно неспроведување на стратегиска оцена, донесувањето на планскиот документ ДУП за градска четврт С 17 Блок 1, Општина Гази Баба-Скопје, нема да има влијание врз животната средина од следните причини: бидејќи со планскиот документ кој се донесува ќе се изврши усогласување со ГУП на Град Скопје од 2012-2022 година и усогласување со стандардите и нормативи за урбанистичко планирање. Според точката 3 од истата одлука, против оваа одлука може да се поднесе жалба до Министерството за животна средина и просторно планирање во рок од 15 дена од денот на објавување на одлуката на веб-страната.

Наведената одлука на 08.10.2015 година е доставена до Министерството за животна средина и просторно планирање, кое доставило мислење до Општина Гази Баба, бр. 15-7853/2 од 20.10.2015 година, во кое наведува дека согласно Законот за животна средина, Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена за влијание на животната средина во постапката за носење на планска документација на наведениот ДУП, Министерството ја прифаќа. Се укажува дека Одлуката заедно со форму-

ларите задолжително се објавуваат на веб-страната на органот којшто го подготвува и носи планскиот документ.

Општина Гази Баба – Сектор за урбанизам и градежно земјиште, во одговорот на наводите во иницијативата ( акт.бр.28-3/322/2 од 01.02.2019 година), наведува дека наведениот ДУП бил донесен согласно ГУП на Град Скопје 2012-2022 година, за кој во постапката при донесувањето била спроведена Стратегиска оцена за влијание на животната средина и добиени биле сите позитивни мислења од надлежните институции. Понатаму, се наведува дека Општина Гази Баба, согласно законската регулатива, во текот на постапката за донесување на ДУП, ја имала запазено целата процедура за негово донесување.

Истовремено, известуваат дека Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена (Бр. 08-3755/1 од 05.10.2015 година) заедно со формуларот, била објавена на веб-страната на Општина Гази Баба, како што е предвидено со Законот за животна средина. Во текот на 2015 година, до 28.11.2015 година, се вршело ажурирање на веб-порталот на Општина Гази Баба, вршени биле доста промени и од таа причина не биле во можност да обезбедат докази за објавата на предметната одлука.

Исто така, напоменуваат дека за времетраењето на јавната анкета по ДУП не биле доставени никакви забелешки што се однесуваат по однос на заштита на животната средина и стратешките влијанија, за што на сите граѓани им било овозможено да учествуваат и да доставуваат забелешки од секаков вид што се однесуваат на ДУП.

Дополнително, на 17.04.2019 година, градоначалникот на Општина Гази Баба, до Уставниот суд достави писмена информација (акт бр.08-1739/5 од 17.04.2019 година) дека во текот на месец ноември 2015 година, официјалната веб-страна на Општина Гази Баба била пренесена од еден на друг сервер, при што во процесот на пренесување на податоците (миграција) одредени фајлови, линкови, објави и сл. не биле пренесени (мигрирани) целосно при што како корумпирани фајлови станале недостапни. Во конкретниот случај, станувало збор за Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена, бр. 08-3755/1 од 05.10.2015 година. Во прилог на информацијата се доставени докази (приложени слики бр.1, 2 и 3 од веб страната на Општината). Во информацијата се укажува дека Општината по потреба стои на распо-

лагање за изготвување вешт наод и мислење од страна на вешти лица од Бирото за судски вештачења.

Имајќи го предвид наведеното, со акт на Уставниот суд, У.бр.123/18 од 02.05.2019 година, побарано е од Советот и градоначалникот на Општина Гази Баба, да достават до Уставниот суд вешт наод и мислење од страна на вешти лица од Бирото за судски вештачења во врска со спорното објавување на Одлуката, како би продолжила постапката по предметот пред Уставниот суд.

Подносителот на иницијативата, на 22.05.2019 година, достави до Уставниот суд поднесок за дополнување по предметот У.бр.123/18, во кое спори дека Одлуката била објавена на веб-страната, како што тврди градоначалникот на Општината. Поднесокот по мејл е доставен до претседателот и сите судии.

Со акт бр. 08-1739/5 од 09.07.2019 година, Општина Гази Баба достави до Уставниот суд вешт наод и мислење изготвено од Бирото за судски вештачења (СВ 105/19).

Според Наодот и мислењето, спорната одлука за неспроведување на стратегиска оценка, бр.08-3755/1 од 05.10.2015 година, била објавена на веб-сајтот на Општина Гази Баба на 06.10.2015 година во 13:39 часот и додека бил објавен, овој веб артикл бил отворен точно 100 пати, што укажувало дека истиот бил достапен релативно долго време.

Тргувајќи од фактот дека објавувањето на одлуката за спроведување или за неспроведување на стратегиска процена на веб- страната на општината е законски пропишана обврска при донесување на детален урбанистички план и дека против ваквата одлука јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страната на органот којшто го подготвува планскиот документ, произлегува дека објавувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е дел од законски пропишаната постапка за донесување на детален урбанистички план, од кој зависи информирањето на јавноста и остварувањето на правото на правна заштита во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина.

Според Судот, од доставените докази од страна на Општина Гази Баба, како и од Наодот и мислењето изготвено од страна

на Бирото за судски вештачења, не може со сигурност да се утврди дека оспорената одлука била објавена на начин и постапка пропишани со Законот за животна средина, што значи дека не била во целост запазена постапката за донесување на Деталниот урбанистички план предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија. Поради тоа, Судот оцени дека оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, со членот 15-в од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со членот 65 од Законот за животната средина.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски.  
**(У.бр.123/2018 од 25.09.2019)**

## 7.

### **У.бр.77/2018**

**- Необјавување на одлуката за спроведување  
/неспроведување на стратегиска процена**

**Објавувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е дел од законски пропишаната постапка за донесување на детален урбанистички план, од кој зависи информирањето на јавноста и остварувањето на правото на правна заштита во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина, така што нејзиното необјавување претставува повреда на постапката. Постапката за донесу-**

**вање на оспорениот детален урбанистички план не била запазена во целост согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање и Законот за животната средина, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/92), на седницата одржана на 2 октомври 2019 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Одлуката бр.09-200/2 од 18.05.2018 година за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт И 17 блок 17.02, донесена од Советот на Општина Аеродром („Службен гласник на Општина Аеродром“ бр. 6 од 21 мај 2018).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Дејан Митески и други граѓани од Скопје, до Уставниот суд на Република Македонија поднесоа иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, Секторот за урбанизам на Општина Аеродром, во постапката за донесување на оспорениот детален урбанистички план постапил спротивно на член 39 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање бидејќи наместо преку информатичкиот систем е-урбанизам, урбанистичкиот план до Советот го доставил во писмена форма со барање за донесување одлука за оспорениот детален урбанистички план.

Пред донесувањето на Деталниот урбанистички план и во моментот на донесување на планот, од страна на Општина

Аеродром на членовите на Советот на Општината не им бил овозможен пристап преку информатичкиот систем е-урбанизам до извештајот за спроведената јавна анкета и предлогот на урбанистичкиот план, со што бил прекршен член 39 став 4 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, односно била повредена постапката за донесување на планот, со што на советниците им било наметнато да донесат одлука за предложениот план, без да ги имаат на увид забелешките од јавната анкета и предлог планот во електронска форма.

Во иницијативата се наведува дека конечниот предлог - план бил изработен во февруари 2018 година, а од согласноста што ја дало Министерството за транспорт и врски со допис бр.24-5415/1 од 2 мај 2018 (стр.3 точка 5) произлегувало дека Градот Скопје дал мислење на конечен предлог-план издадено под бр.13-7094/2 од 28 септември 2017 година (стр.3, точка 2), а Агенцијата за катастар на недвижности дала мислење на конечниот предлог-план издадено под бр. 0928-21471/6 од 2 октомври 2017 година (страна 3, точка 3) што било пред изработувањето на конечниот предлог-план од февруари 2018 година, што било спротивно на член 36 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Според тоа, Градот Скопје и Агенцијата за катастар на недвижности дале мислење на „конечен предлог план“ од септември 2017 година, а конечниот предлог-план којшто бил усвоен од страна на Советот на Општина Аеродром бил од февруари 2018 година. Со тоа постапката за донесување на оспорениот план била прекршена, бидејќи по конечниот предлог-план не се произнеле Градот Скопје и Агенцијата за катастар на недвижности, што било обврска утврдена во член 36 став 1 од Законот.

Во иницијативата подносителите го цитираат член 61 став 10 од Законот за животната средина којшто се однесува на обврската за објавување на одлуката за неспроведување на стратегиска оценка, против која јавноста има право на жалба и наведуваат дека оваа одлука (бр.18-2320/1 од 8 јуни 2018 год.) не била објавена со што било оневозможено правото на жалба.

Подносителите на иницијативата се повикуваат на Решението на Уставниот суд бр.95/2017 со кое била поведена постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за

донесување на Детален урбанистички план за градска четврт „3 06“ донесена од Општина Карпош, поради истите причини како и во предметната иницијатива.

Поради наведените причини со иницијативата се бара Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одлука и по спроведената постапка истата да ја поништи или укине. Подносителите предлагаат до донесување на конечната одлука, согласно членот 50 од Уставот и член 27 став 1 од Деловникот на Уставниот суд, Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорената одлука бидејќи со нејзиното извршување би можеле да настанат тешко отстранливи и ненадоместливи последици.

4. Судот на седницата утврди дека оспорената Одлука бр.09-200/2 од 18.05.2018 за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт И 17 блок 17.02, Советот на Општина Аеродром ја донел на седницата одржана на 17 мај 2018 и таа е објавена во „Службен гласник на Општина Аеродром“ бр. 6 од 21 мај 2018.

Во членот 1 од Одлуката е определено дека со оваа одлука се донесува Предлог на Детален урбанистички план за градска четврт И 17 блок И 17.02 Општина Аеродром, Скопје. Одлуката за донесување на Предлог на Детален урбанистички план за градска четврт И 17 блок И 17.02, Општина Аеродром, Скопје ги почитува определбите на Генералниот урбанистички план на Град Скопје 2012-2022, Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014, 44/2015, 193/2015 и 31/2016), Правилникот за поблиска содржина, форма и начин на обработка на генерален урбанистички план, детален урбанистички план, урбанистички план за село, урбанистички план вон населено место и регулациски план, формата, содржината на начинот на обработка на урбанистичко-планските документации и архитектонско - урбанистичкиот проект и содржина, формата и начинот на обработка на проектот за инфраструктура („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2015) и Правилник за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2015, 217/2015, 222/2015, 228/2015 и 35/2016).

Во членот 2 од Одлуката е определен опфатот на деталниот урбанистички план, во членот 3 е означена документационата основа на планот (текстуален дел, нумерички дел и графички дел) и планската документација. Во членот 5 е определено влегувањето во сила на Одлуката.

5. Врз основа на документацијата и одговорот што го достави Општина Аеродром, во претходна постапка Уставниот суд ја утврди следнава фактичка состојба:

Иницијативата за изработка на ДУП за урбаната единица И-17 блок 2, ја дало физичкото лице Борис Никодиновски од Скопје, на 27 ноември 2015 година.

На 16 декември 2015 година, Советот на Општина Аеродром донел заклучок за усвојување на Информацијата од Комисијата за урбанизам на Општина Аеродром за отпочнување на постапка за изработка на планска документација за детален урбанистички план за урбанистичката четврт И 17 за блок 02.

Комисијата за урбанизам на Општина Аеродром била формирана на 25 јуни 2015 година со решение на градоначалникот Ивица Коневски. Во решението е наведено дека оваа комисија ќе постапува, меѓу другото, и по ДУП за четврт И 17.

Стручно мислење по Предлог-планот од Комисијата за урбанизам, бр.18-2078/1 од 05.05.2017 година, регистрирано во е-урбанизам на ден 05.05.2017 година;

Коригиран предлог-план од декември, 2017 година регистриран во е-урбанизам на ден 11.01.2018 година;

Стручно мислење по Предлог-планот од Комисијата за урбанизам, бр.18- 2399/1 од 15.05.2017 година;

Одлука за неспроведување на стратегиска оцена (бр.18-2320/1 од 8 јуни 2017 година);

Решение за организирање на јавна презентација и јавна анкета (бр.18-2341/1 од 9 јуни 2017 год);

Решение за формирање на Стручна комисија за изготвување извештаи и одговарање по анкетни прашања од спроведената јавна анкета (бр.18-2341/2 од 9 јуни 2017 год);

Соопштение за организирање на јавна презентација и јавна анкета (бр.18-2341/3 од 9 јуни 2017 год);

Анкетен лист бр.1 поднесен од лицето Борис Никодиновски на 20 јуни 2017 година;

Извештај за постапување по одржана јавна анкета и јавна презентација (бр.18-2637/1 од 7 јули 2017 год) во кој се констатира дека бил доставен еден анкетен лист од Борис Никодиновски и дека забелешката се прифаќа;

Записник од одржаната јавна презентација (бр.18-2637/2 од 7 јули 2017);

Извештај за одржани стручни консултации по предлог ДУП (бр.18-2637/3 од 7 јули 2017);

Известување за постапување по Извештајот од одржаната јавна презентација, јавна анкета и стручни консултации по предлог ДУП (бр.18-2637/4 од 7 јули 2017 год);

Одговор на анкетен лист бр.1 доставен до Борис Никодиновски (бр.18-2637/5 од 12 јули 2017);

Известување од Министерството за животна средина и просторно планирање дека се прифаќа Одлуката за неспроведување стратедиска оцена за влијание на животната средина и укажување дека одлуката и формуларите задолжително се објавуваат на веб-страницата на органот што го носи планскиот документ (бр.УП1-15-848/2017 од 5 јули 2017);

Барање мислење за урбанистичкиот план од Комисијата за урбанизам на Град Скопје (бр.18-3216/1 од 12 септември 2017);

Мислење од Комисијата за урбанизам на Град Скопје дека планот не е изработен во согласност со Генералниот урбанистички план и дадени забелешки (бр.13-6808/2 од 15.09.2017);

Барање мислење до Комисијата за урбанизам на Град Скопје (бр.18-3307/1 од 21 септември 2017);

Позитивно мислење од Комисијата за урбанизам на Град Скопје дека планот е изработен во согласност со Генералниот урбанистички план (бр.13-7094/2 од 28 септември 2017 год);

Позитивно мислење од Агенцијата за катастар на недвижности за извршено споредување на податоците од ДУП со податоците од катастарскиот план за КО Кисела Вода 2 (бр.0928-2147/6 од 2 октомври 2017);

Барање за извршување на ревизија на ДУП (бр.18-3558/1 од 17 октомври 2017) од страна на Друштво за планирање, проектирање и инженеринг ПРОСТОР од Куманово;

Барање согласност за ДУП за градска четврт И 17 блок И 17.02 од Министерството за транспорт и врски (18-2559/1 од 17 октомври 2017);

Допис од Министерството за транспорт и врски дека не е дадена согласност и за враќање документација (бр.9724/2 од 31 октомври 2017);

Позитивен извештај од извршена Стручна ревизија по Конечен предлог-детален урбанистички план за градска четврт И 17, блок И 17.02, Општина Аеродром-Скопје, за плански период (2016-2021), со плански опфат (6,2977ха), изработен "ИН-ПУМА" Скопје со техн. бр. 109/2016, арх.бр.09-371/2 од 23.04.2018 година изготвена од доел "ПРОСТОР" Д.О.О. Куманово, со технички број 88/17;

Барање согласност за ДУП за градска четврт И 17 блок И 17.02 од Министерството за транспорт и врски (18-1561/1 од 2 мај 2018);

Министерството за транспорт и врски со акт бр.24-5145/2 од 3 мај 2018 дало согласност на Конечен предлог ДУП за градска четврт И 17 блок И 17.02, за плански период (2016-2021) со плански опфат (6,2977ха) изработен од ИН-ПУМА со техн. бр.109/2016 од април 2018;

Одлуката за донесување на Предлог - детален урбанистички план за градска четврт И 17 блок И 17.02 била донесена од страна на Советот на Општина Аеродром на 17 мај 2018 година.

По приемот на одговорот и документацијата врз основа на која се утврди фактичката состојба наведена погоре, од Општина Аеродром беа побарани дополнителни информации. Од дополнителниот одговор се утврди следново:

Во текот на постапката за овој ДУП, изработувачот на планот Институтот за урбанизам, сообраќај и екологија ИН-ПУМА од Скопје, до Општина Аеродром, преку системот на е-урбанизам, предлог планот го доставил 11 пати и тоа на 03.08.2017 година, 07.09.2017 година, 21.09.2017 година, 17.11.2017 година, 29.12.2017 година, 11.01.2018 година, 14.03.2018 година, 22.03.

2018 година, 19.04.2018 година, 24.04.2018 година и 27.04.2018 година.

Во дополнителниот одговор, Општина Аеродром известува дека Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена бр.18-2320/1 од 8 јуни 2016 година не е објавена на веб - страната на Општината.

Предлог - планот на кој Министерството за транспорт и врски дало согласност, не беше доставен до Уставниот суд.

6. Според член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според членот 43 од Уставот, секој човек има право на здрава животна средина. Секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата. Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

7. Просторното и урбанистичкото планирање е предмет на уредување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 119/2014, 44/2015 –две измени, 193/2015) којшто во членот 1 определува дека со овој закон се уредуваат условите и системот на просторното и урбанистичкото планирање, видовите на планска документација и постапката за изработување и донесување на истата како и други прашања од областа на просторното и урбанистичкото планирање.

Новина во важечкиот Закон за просторно и урбанистичко планирање (донесен во 2014 година), е тоа што постапката за изработување и донесување на урбанистички планови се спроведува електронски, преку информациски систем наречен е-урбанизам (член 24 од Законот). Согласно ставот 2 на овој член, корисници на информацискиот систем е-урбанизам се изработувачот на урбанистичкиот план, донесувачот на урбанистичкиот

план, органите на државна управа коишто се вклучени во постапката за донесување на урбанистички план, субјектите од член 32 став (1) на овој закон, членовите на комисијата за урбанизам од член 23 на овој закон, членовите на комисиите од член 34 став (8) на овој закон и член 35 став (10) на овој закон, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам, Државен управен инспекторат, учесниците во стручна расправа и јавна анкета и членовите на Советите на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје.

Во ставот 3 на овој член е определено дека размената на податоци помеѓу корисниците на информацискиот систем е-урбанизам од ставот 2 на овој член се потврдува од страна на корисникот со валиден дигитален сертификат издаден од овластен издавач, преку информацискиот систем е-урбанизам.

Според членот 26 од Законот, урбанистичките планови се изработуваат врз основа на планска програма со која се утврдува границата и содржината на планскиот опфат и истата се состои од текстуален и графички дел.

Според членот 28 од Законот, стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето при донесување на детален урбанистички план се спроведува само доколку не била спроведена стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето при донесувањето на генералниот урбанистички план врз основа на кој е изработен предметниот детален урбанистички план. Донесувачот на урбанистичките планови и урбанистичко-планската документација од ставот 1 на овој член е должен по донесување на годишната програма од член 20 став 1 на овој закон, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на оценката, на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина.

Согласно член 29 став 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, деталниот урбанистички план се изработува во една фаза, како предлог на план.

Во членот 31 од Законот е определено дека предлогот на деталниот урбанистички план го изработува изработувачот на

урбанистичкиот план, во согласност со одобрената планска програма од членот 26 на овој закон.

Во членот 33 од Законот е предвидено дека по изготвување на предлогот на деталниот урбанистички план, надлежната комисија за урбанизам од членот 23 на овој закон, должна е во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам, да даде стручно мислење за согледување на степенот на усогласеноста на планот со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на истиот. Надлежната комисија од членот 23 на овој закон е должна мислењето од став 1 на овој член да го даде во рок од осум работни дена од денот на доставување на предлогот на детален урбанистички план од страна на изработувачот на урбанистичкиот план, а во спротивно ќе се смета дека е издадено позитивно мислење. Изработувачот на урбанистичкиот план, должен е да постапи по стручното мислење од ставот 1 на овој член и да го достави предлогот на планот до донесувачот на урбанистичкиот план.

Согласно членот 35 од Законот, јавна презентација и јавна анкета се спроведува на предлог на детален урбанистички план, по добивање на стручно мислење на предлогот на план согласно член 33 на овој закон. Општината односно општината во Градот Скопје започнува постапка за спроведување на јавна презентација и јавна анкета за предлогот на деталниот урбанистички план, најдоцна во рок од пет работни дена по приемот на предлогот на урбанистичкиот план за кој е дадено стручно мислење согласно член 33 на овој закон. За одржувањето на јавна презентација и јавна анкета се известуваат субјектите од член 32 став 1 на овој закон, во електронска форма преку информациски систем е-урбанизам, а се објавува и соопштение во информациски систем е-урбанизам, како и во две јавни гласила, најмалку три работни дена пред започнувањето на јавната анкета. Јавната анкета од ставот 1 на овој член истовремено се спроведува и во електронска и во писмена форма. Јавната анкета во електронска форма се спроведува преку информацискиот систем е-урбанизам, а јавната анкета во писмена форма се спроведува со излагање на планот на јавно место коешто се наоѓа во општината или во просториите на општината. Јавната презентација е стручно презентирање на планот коешто се организира во рамките на јавната анкета и трае еден работен ден. Јавната анкета за предлог на детален урбанистички план трае најмалку десет

работни дена, во кој рок субјектите од член 32 став 1 на овој закон како и сите заинтересирани физички и правни лица можат на анкетни листови да достават забелешки и предлози по предлогот на планот, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам или во писмена форма. Доколку во роковите утврдени во ставот 8 на овој член субјектите од член 32 став 1 на овој закон и другите учесници, не достават забелешки и предлози, ќе се смета дека немаат забелешки и предлози на планското решение. За спроведената јавна презентација и јавна анкета се изработува извештај со образложение за прифатените и неприфатените забелешки за урбанистичкиот план, од страна на стручна комисија формирана од градоначалникот на општината односно општината на Градот Скопје, која е составена од три члена и тоа претставник на изработувачот на планот, вработено лице во општинската администрација надлежно за урбанистичко планирање и стручен работник од областа на урбанистичкото планирање. Извештајот од ставот 10 на овој член се изработува најдоцна во рок од пет работни дена од денот на завршување на јавната анкета и истиот е составен дел на предлогот на планот, а се прикачува и во електронска форма во информацискиот систем е-урбанизам. Врз основа на извештајот, комисијата од ставот 10 на овој член е должна, во рок од пет работни дена од изготвувањето на извештајот да го извести секој субјект од член 32 став 1 на овој закон и секое физичко и правно лице кои поднеле анкетен лист, со образложение за прифаќање или неприфаќање на неговите забелешки или предлози, при што лицата кои поднеле анкетен лист во електронска форма се известуваат електронски преку информациски систем е-урбанизам, а лицата кои поднеле анкетен лист во хартиена форма се известуваат писмено. Доколку комисијата од ставот 10 на овој член оцени дека предлогот на планот со прифатените забелешки од јавната анкета претрпел значајни промени (промена на границата на урбанистичкиот опфат, промена на регулациона линија и промена на намената на земјиштето), повторно се спроведува јавна презентација и јавна анкета. Повторената јавна анкета и јавна презентација трае најмалку пет работни дена. Изработувачот на планот изработува конечен предлог на урбанистичкиот план, најдоцна во рок од 10 работни дена од изготвувањето на извештајот од ставот 10 на овој член и истиот го доставува до донесувачот на урбанистичкиот план.

Според членот 36 од Законот, донесувачот на урбанистичкиот план е должен веднаш по приемот на конечен предлог на детален урбанистички план, преку информацискиот систем е-урбанизам во електронска форма, да достави барање за мислење до органот надлежен за заштита на културното наследство, органот надлежен за заштита на животната средина, органот надлежен за здравствената заштита, органот надлежен за социјалната заштита, органот надлежен за образованието, Агенцијата за катастар за недвижности, а општините во Градот Скопје и до Градот Скопје.

Агенцијата за катастар на недвижности е должна да даде мислење за утврдената состојба по извршеното споредување на податоците од урбанистичкиот план со податоците од катастарскиот план, а Градот Скопје дали предлогот на детален урбанистички план на општините во Градот Скопје е во согласност со Генералниот урбанистички план и дали се почитувани одредбите за примарната сообраќајна мрежа на Генералниот урбанистички план на Градот Скопје. Субјектите од ставот 3 на овој член се должни во рок од пет работни дена од приемот на барањето од ставот 1 на овој член, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам да дадат мислење, а во спротивно ќе се смета дека немаат забелешки и дека е дадено позитивно мислење, при што евентуалните идни штети настанати поради непостапувањето, ќе бидат на товар на органот којшто не постапил по барањето.

Во членот 37 од Законот е регулирана постапката за стручна ревизија на планот и е предвидено дека на конечниот предлог на урбанистичкиот план се врши стручна ревизија со која се утврдува дали е изработен во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон. Стручна ревизија врши правно лице кое поседува лиценца за ревизија на урбанистички планови. За извршената стручна ревизија, се изготвува извештај за стручна ревизија на урбанистичкиот план, во кој се констатира дали е изработен во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на истиот или има недостатоци коишто треба да се отстранат.

Во членот 38 од Законот е уредена постапката за давање согласност на урбанистичкиот план од страна на органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, со која се потврдува дека е

изработен во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон. Надлежниот орган е должен во рок од 20 работни дена од денот на поднесувањето на барањето за добивање на согласност од страна на донесувачот на планот, да издаде согласност или да достави известување за констатирани недостатоци на урбанистичкиот план до донесувачот на урбанистичкиот план, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам. Органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, при повторно разгледување на урбанистички план за кој претходно било издадено известување за недостатоци согласно ставот 2 на овој член, не може да наведе нови недостатоци коишто претходно не биле наведени во известувањето за недостатоци, освен доколку повторно е спроведена јавна анкета, или кога постојат нови податоци коишто не биле приложени со барањето за добивање согласност на урбанистичкиот план за кој претходно било издадено известување за недостатоци. По добивањето на согласноста, урбанистичкиот план се доставува до донесувачот на урбанистичкиот план, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам.

Во членот 39 од Законот е предвидено дека градоначалникот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје е должен најдоцна три работни дена по добивање на согласноста од член 38 став 2 на овој закон, а доколку не е издадена согласност и не е доставено известување за констатирани недостатоци на урбанистичкиот план, по истекот на рокот за издавање на согласност утврден во член 38 став 2 на овој закон, да го достави предлогот на планот во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам, до советот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје, а претседателот на Советот е должен предлогот на планот да го стави на првата наредна седница на Советот, а Советот е должен да одлучи по истиот на истата седница.

8. Од анализата на наведените уставни и законски одредби произлегува дека владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата се темелни вредности на уставниот поредок на Републиката, во која смисла законодавецот, со Законот за просторно и урбанистичко планирање, пропишал прецизна регулатива во врска со планирањето на

просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување која е опишана погоре.

Од фактичката состојба утврдена во текот на претходната постапка врз основа на доставеното мислење и документација, Судот утврди дека одделните наводи во иницијативата се основани.

Имено, наводите во иницијативата дека Секторот за урбанизам наместо преку информацискиот систем е-урбанизам, урбанистичкиот план до Советот го доставил во писмена форма, а не во електронска форма се основани. Ова од причина што од доставената листа на сите документи што биле доставувани во текот на постапката преку системот на е-урбанизам, произлегува дека последниот предлог-план кој бил ставен во системот на е-урбанизам е со датум 27 април 2018 година, во форма на конечен предлог-план на кој Министерството за транспорт и врски дало согласност со акт бр.24-5145/2 од 3 мај 2018 година. Согласно членот 39 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, градоначалникот на општината бил должен најдоцна три работни дена по добивањето на согласноста да го достави предлогот на планот во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам до советот на општината, за да советот одлучи. Меѓутоа, од доставената документација се утврди дека по дадената согласност на планот од страна на Министерството, односно по 3 мај 2018 година, во системот на е-урбанизам не бил прикачен конечниот предлог-план со што не е испочитувана обврската од член 39 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Исто така, основани се наводите во иницијативата за повреда на член 36 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање коишто се однесуваат на мислењето што треба да го дадат Градот Скопје и Агенцијата за катастар на недвижности, коешто мислење треба да се даде на конечниот предлог план. Од фактичката состојба наведена погоре произлегува дека Градот Скопје мислењето го дал во септември 2017 година, а Агенцијата за катастар на недвижности во октомври 2017 година. Меѓутоа, во системот на е-урбанизам документи со наслов „конечен предлог план“ биле прикачувани и потоа, односно на 17.11.2017 година, на 29.12.2017 година, на 11.01.2018 година, на 14.03.2018 година, на 22.03.2018 година, на 19.04.2018

година, на 24.04.2018 година и последниот конечен предлог-план бил со датум од 27.04.2018 година.

Судот во претходна постапка од Советот на Општина Аеродром побара дополнителни информации во оваа смисла, односно побара одговор на прашањето од кој датум е последниот конечен предлог-план и побара до Судот да се достави последниот конечен предлог план. Со оглед на тоа што не беше даден одговор на ова прашање и не беше доставен конечниот предлог план, произлегува дека се основани наводите во иницијативата дека Градот Скопје и Агенцијата за катастар на недвижности дале мислење по предлог-план кој подоцна претрпел повеќе измени, што е спротивно на член 36 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Во однос на обврската за објавување на одлуката за неспроведување на стратегиска оцена за влијанието на планот врз животната средина, Уставниот суд во досегашната уставно-судска практика, повеќепати укажал дека изработката на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето е дел од постапката за донесување на урбанистичките планови, иако оваа проблематика не е предмет на Законот за просторно и урбанистичко планирање, туку е регулирана со Законот за животната средина.

Законот за животната средина во член 65 став 6 определува дека органот којшто го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето. Во истиот член е предвидена обврска за органот што го подготвува планскиот документ, одлуката од ставот 6, заедно со формуларите да ги објави на својата веб-страница. Согласно ставот 11 на истиот член, против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот кој го подготвува планскиот документ до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека постои законска обврска општината, во постапката за донесување на ДУП, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспрове-

дување на стратегиска оцена за влијание на животната средина во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на стратегиската оцена, но притоа, органот што го подготвува планскиот документ е должен, согласно член 65 од Законот за животната средина, на што упатува Законот за просторно и урбанистичко планирање, на својата веб-страница да ја објави наведената одлука, заедно со соодветните формулари, од кој датум тече рокот за запознавање на јавноста со одлуката и можноста за поднесување на жалба на истата.

Во конкретниот случај, од доставената документација се утврди дека била донесена Одлука за неспроведување на стратегиска оцена, заведена под бр.18-2320/1 од 8 јуни 2017 година, во која било констатирано дека за предметниот план не е потребно да се спроведе стратегиска оцена за влијанието врз животната средина согласно член 65 од Законот за животната средина. Во точката 4 од Одлуката е наведено дека против одлуката може да се поднесе жалба до Министерството за животна средина во рок од 15 дена од денот на објавувањето на одлуката на веб - страната.

Во одговорот од Општината Аеродром се наведува дека образецот и формуларот потребен за добивање позитивно мислење за неспроведување на стратегиска оцена бил доставен писмено и електронски преку е-урбанизам и дека биле објавени на веб-страната на Општина Аеродром, врз основа на што било добиено и позитивно мислење од страна на Министерството за животна средина коешто било прикачено во системот е-урбанизам. Меѓутоа, во врска со одлуката, во дополнителниот одговор доставен од Општина Аеродром е наведено дека Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена бр.18-2320/1 од 8 јуни 2017 година не била објавена на веб-страната на општината.

Тргувајќи од фактот дека објавувањето на одлуката за спроведување или за неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е законски пропишана обврска при донесување на детален урбанистички план и дека против ваквата одлука јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страната на органот којшто го подготвува планскиот документ, произлегува дека објавувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е дел од законски пропишаната постапка за донесување на

детален урбанистички план, од кој зависи информирањето на јавноста и остварувањето на правото на правна заштита во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина, така што нејзиното необјавување претставува повреда на постапката.

Сите горенаведени пропусти укажуваат дека постапката за донесување на оспорениот детален урбанистички план за градска четврт И 17 блок 17.02 не била запазена во целост согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање и Законот за животната средина. Тоа според оценката на Судот, води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок, поради што Судот основано изрази сомневање за согласноста на оспорената одлука со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, со членовите 36 и 39 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, како и со членот 65 од Законот за животната средина.

Во однос на наводите во иницијативата дека на членовите на Советот не им бил овозможен пристап преку системот на е-урбанизам до извештајот за спроведената јавна анкета за предлогот на урбанистичкиот план, се утврди дека тие се неосновани. Имено, од увидот во листата на сите документи што биле донесени во постапката за донесување на оспорениот детален урбанистички план, коишто документи биле прикачени во системот на е-урбанизам, произлегува дека на 22 август 2017 во системот е-урбанизам бил прикачен документ насловен како Извештај за одржана јавна анкета. Од писмените докази што беа доставени до Судот, се утврди дека во документот со наслов Извештај за постапување по одржана јавна анкета и јавна презентација по предлогот детален урбанистички план за градска четврт И 17.02, Општина Аеродром, се содржани записник од одржана јавна расправа и записник од јавна анкета, констатирано е дека бил доставен еден анкетен лист и дека забелешката од анкетниот лист била прифатена.

9. Во врска со предлогот на подносителите на иницијативата до донесување на конечната одлука Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземени врз основа на оспорената одлука, Судот оцени дека не се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Судот за изрекување на времена мерка.

10. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

11. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Сали Мурати.

**(У.бр.77/2018 од 02.10.2019)**

## 8.

### **У.бр.80/2019**

#### **- Постапка за донесување на ДУП**

**Со одлуката за детално урбанистичко планирање Советот на Општината ги повредува член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија, член 15-в од Законот за просторно и урбанистичко планирање и член 65 од Законот за животната средина во ситуација кога во постапката за планирање нема да ја објави на веб-страната одлуката за спроведување или одлуката за неспроведување на стратегиска оцена за влијание на животната средина во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на стратегиската оцена.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 13 ноември 2019 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УКИНУВА Одлуката за донесување на Детален урбанистички план за Градска четврт 3 08, (бул.Илинден, ул. Франклин Рузвелт, бул.Партизански Одреди и бул.8-ми Септември) донесена од Советот на Општина Карпош под бр.08-1483/5 од 20.02.2015 година („Службен гласник на Општина Карпош“ бр.3/2015).

2. Одлуката ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија по повод иницијативата на д-р Катерина Крстевска Савовска од Скопје со Решение У.бр.80/2019 од 18.09.2019 година поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на актот означен во точката 1 од ова решение, бидејќи основано се постави прашањето за неговата согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Македонија, со член 15-в од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со членот 65 од Законот за животната средина.

4. Судот на седницата, утврди дека врз основа на член 22 став 1 точка 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5/2002) и член 26 став 4 алинеја 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014), Советот на Општина Карпош, на триесеттата седница одржана на 20 февруари 2015 година, донел

### ОДЛУКА

за донесување на Детален урбанистички план за Градска четврт 3 08, (бул.Илинден, ул.Франклин Рузвелт, бул.Партизански Одреди и бул.8-ми Септември) Општина Карпош-Скопје,

### Член 1

Со оваа одлука се донесува Детален урбанистички план за Градска четврт 3 08“, (бул.Илинден, ул.Франклин Рузвелт, бул. Партизански Одреди и бул.8-ми Септември), Општина Карпош-Скопје. Деталниот урбанистички план е изработен според одредбите за спроведување на Генералниот урбанистички план на Град Скопје, Законот за просторно и урбанистичко планирање, Правилникот за стандарди и

нормативи за урбанистичко планирање и Правилникот за поблиска содржина и начинот на графичка обработка на плановите и за начинот и постапката за донесување на урбанистички планови.

.....

#### Член 7

Оваа одлука влегува во сила со денот на донесувањето, а ќе се објави во „Службен гласник на Општина Карпош“.

Број:08-1483/5  
Датум: 20.02.2015 година  
Скопје

ПРЕТСЕДАТЕЛ  
НА СОВЕТОТ НА ОПШТИНА  
КАРПОШ  
м-р Сашо Лазаровски,с.р.

5. Согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот, владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014), се уредуваат условите и начинот на системот на просторното и урбанистичкото планирање, видовите и содржината на плановите, изработувањето и постапката за донесување на плановите, спроведувањето на плановите и следењето на реализацијата на плановите, надзорот и други прашања од областа на просторното и урбанистичкото планирање (член 1).

Според член 7 став 1 од овој закон, во зависност од просторот кој е предмет на планирањето, се донесуваат следниве планови:

- 1) Просторен план на Република Македонија и
- 2) урбанистички планови:
  - генерален урбанистички план,
  - детален урбанистички план,
  - урбанистички план за село и
  - урбанистички план вон населено место.

Според членот 15-в од овој закон:

(1) Донесувачот на урбанистичките планови од членот 7 точка 2 од овој закон, државната урбанистичка планска документација, локалната урбанистичка планска документација, урбанистичко-планската документација за туристичка развојна зона и урбанистичко-планската документација за автокамп е должен во рок од три работни дена од денот на одобрувањето на планската програма од членот 15-а од овој закон, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на оцената на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина.

(2) Доколку органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во рок од 15 дена од приемот на одлуката со која е одлучено да не се спроведува стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, формуларите и другите придружни документи утврдени со Законот за животната средина, не донесе решение со кое го задолжува донесувачот на урбанистичкиот план, односно урбанистичко-планската документација да спроведе стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, не се спроведува стратегиска оцена.

Со член 7 од Законот за изменување и дополнување на Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2011), членот 65 на овој закон се менува и гласи:

(1) На предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, Владата на Република Македонија ги пропишува стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми (во натамошниот текст: плански документи), за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето (во натамошниот текст: стратегиска оцена).

(2) Стратегиска оцена се спроведува на плански документи кои се подготвуваат во областа на земјоделството, шумарството, рибарството, енергетиката, индустријата, рударството, транспортот, регионалниот развој, телекомуникациите, управувањето со отпадот, управувањето со водите, туризмот, просторното и урбанистичкото планирање и користењето на земјиштето и со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина или на сите плански документи со кои се уредува управувањето со заштитените подрачја прогласени согласно со закон или пак можат да влијаат врз тие подрачја.

(3) По исклучок за плански документи од ставот 2 на овој член, со кои се одредува користење на мали области од локално значење и со кои се предвидуваат мали измени на планските документи од ставот 2 на овој член, стратегиска оцена ќе се врши само кога органот кој го подготвува планскиот документ ќе утврди дека има значајни влијанија врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од став 4 на овој член.

(4) Владата на Република Македонија на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува критериумите врз основа на кои се определува дали еден плански документ би можел да има значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

(5) За планските документи кои не се определени со прописот од ставот 1 на овој член, а со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина, стратегиска оцена се врши само тогаш кога е веројатно дека тие би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од ставот 4 на овој член.

(6) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот 4 на овој член.

(7) Во случаите од ставот 6 на овој член кога е потребно спроведување на стратешка оцена на влијанието врз животната средина, со одлуката од ставот 6 на овој член се определува и обемот на стратешката оцена.

(8) Одлуката од ставот 6 на овој член ја донесува лицето кое раководи со органот што го подготвува планскиот документ, односно градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, тогаш кога планскиот документ го подготвува општината, општината во градот Скопје или градот Скопје.

(9) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да ги определи органите засегнати од имплементацијата на планскиот документ на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став 8 од овој закон, како и да ги консултира истите при донесувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратешката оцена, како и во текот на спроведувањето на стратешката оцена.

(10) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член е должен да ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став 8 од овој закон.

(11) Против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на

веб-страницата на органот кој го подготвува планскиот документ, до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа.

(12) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

(13) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот 12 на овој член, со која е одлучено да не се спроведува стратегиска оцена, доколку оцени дека се исполнети условите за спроведување на стратегиската оцена на планскиот документ или истиот има значителни влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето ќе донесе решение со кое го задолжува органот што го подготвува планскиот документ да спроведе стратегиска оцена на истиот.

(14) Со решението од ставот 13 на овој член ќе се определи и обемот на стратегиската оцена.

(15) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот 12 на овој член, со која е одлучено да се спроведува стратегиска оцена ќе издаде решение со кое го определува обемот на стратегиската оцена доколку утврди дека истиот не е целосно определен од страна на органот што го подготвува планскиот документ.

(16) Решението од ставовите 13 и 15 на овој член органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен да ги објави на својата веб-страница.

(17) Против решението од ставовите 13 и 15 на овој член засегнатата јавност, како и органот што го подготвува документот имаат право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

(18) Во случај кога органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ќе утврди дека одлуката, формуларите, како и другата доставена документација од ставот 12 на овој член, не ги содржат потребните информации за оцена на потребата, односно непостоење потреба од спроведување на стратегиска оцена е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на истите да побара од органот што го подготвува планскиот документ да ги достави бараните информации.

(19) Доколку органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина не донесе решение од ставовите 13 и 15 на овој член во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката од ставот 6 на овој член, ќе се смета дека нема забелешки по истата.

(20) Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува формата, содржината и образецот на одлуката од ставот 6 на овој член и на формуларите за потребата од спроведување, односно неспроведување на стратешка оценка од ставот 12 на овој член.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби произлегува дека владеењето на правото и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата се темелни вредности на уставниот поредок на Републиката, во која смисла законодавецот со Законот за просторно и урбанистичко планирање пропишал прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување.

Изработката на стратешка оценка за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето е дел од постапката за донесување на плановите за просторно и урбанистичко планирање. Така, законодавецот пропишал дека во постапката за донесување на урбанистичките планови од член 7 точка 2 од овој закон, државната урбанистичка планска документација, локалната урбанистичка планска документација, урбанистичко-планската документација за туристичка развојна зона и урбанистичко-планската документација за автокамп постои обврска за изработка на стратешка оценка за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која смисла донесувачот на урбанистичкиот план е должен во рок од три работни дена од денот на одобрувањето на планската програма со која се утврдува границата и содржината на планскиот опфат, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратешка оценка за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на оцената на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина.

Според Законот за животна средина (член 65 став 6), органот кој го подготвува планскиот документ е должен да

донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот 4 на овој член. Според ставот 10 на истиот член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член е должен да ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со член 61 став 8 од овој закон Согласно став 11 на истиот член, против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот кој го подготвува планскиот документ до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на Градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа. Според став 12 на овој член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека постои законска обврска општината, во постапката за донесување на ДУП, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание на животната средина во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на стратегиската оцена. Притоа, органот што го подготвува планскиот документ е должен, согласно член 65 од Законот за животната средина, на што упатуваат и одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање, на својата веб-страница да ја објави наведената одлука, заедно со соодветните формулари, од кој датум тече рокот за запознавање на јавноста со одлуката и можноста за поднесување на жалба на истата.

Во конкретниот случај, Советот на Општина Карпош во одговорот на наводите во иницијативата доставен до Уставниот

суд под бр.09-4199/10 од 10.07.2019 година појаснува дека на веб страницата на Општината не била објавена Одлуката за неспроведување на стратегиската оцена којашто требало да претходи на оспорениот детален урбанистички план, што се потврдува со приложен принт скрин од огласната табла од веб-страницата со критичниот датум.

Тргувајќи од фактот дека објавувањето на одлуката за спроведување или за неспроведување на стратегиска процена на веб - страната на општината е законски пропишана обврска при донесување на детален урбанистички план и дека против ваквата одлука јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот којшто го подготвува планскиот документ, произлегува дека објавувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е дел од законски пропишаната постапка за донесување на детален урбанистички план, од кој зависи информирањето на јавноста и остварувањето на правото на правна заштита во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина.

Оттука, необјавувањето на одлуката на начин и постапка пропишани со Законот за животна средина, значи дека не е во целост запазена постапката за донесување на деталниот урбанистички план предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, што води кон повреда на начелото на владеештвото на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, поради што Судот оцени дека оспорената одлука не е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Македонија, со членот 15-в од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со членот 65 од Законот за животната средина.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.80/2019 од 13.11.2019)**

## **I.2. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА**

### **I.2.1. РЕШЕНИЈА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ПРОПИСИ И ДРУГИ ОПШТИ АКТИ**

#### **9.**

##### **У.бр.111/2019**

**- Одлука за донесување на измена и дополнување на урбанистички план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс**

Со необјавувањето на одлуката на начин и постапка пропишани со Законот за животна средина не е во целост запазена постапката за донесување на предметниот урбанистички план предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, поради што основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија и со членот 65 од Законот за животната средина.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.70/1992 и 202/2019) на седницата одржана на 13 ноември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на Измена и дополнување на Урбанистички план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на патот Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022 („Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.3/2014), донесена од Советот на Општина Гевгелија под бр.07-385/1 од 13.02.2014 година.

2. Марина Наќева Кавракова, застапувана од Адвокатското друштво Јоанидис од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, во време на важењето на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013 и 163/2013), започнала и била водена постапката на донесување на оспорената одлука за донесување на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија. Воедно истовремено важеле и одредбите од Законот за животна средина („Службен весник на Република Македонија“ бр.53.2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013 и 187/2013), па со оглед на тоа, во иницијативата се наведува дека постапката на донесување на Планот и оспорената одлука, требало во целост да бидат во согласност со одредбите од наведените закони, а со тоа и во согласност со членот 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, според кој владеенето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката, како и во согласност со членот 115 став 1 од Уставот, изменет со Амандманот 17, според кој: „Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на урбанизмот, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, предучилишното воспитување, основното образование, основната здравствена заштита и во други области утврдени со закон“.

Имено, во иницијативата се наведува дека во текот на постапката на донесување на Планот со оспорената одлука, не биле почитувани одредбите од законите поради следново:

- Во текот на постапката на донесување на Планот имало спроведено повторна јавна презентација и јавна анкета, што произлегувало од „Записник од повторна јавна презентација со број 08 -1900/8 од 30.10.2013 година“, и извештај од повторна јавна анкета и јавна презентација по планот број 08-1900/8 од 11.11.2013 година, а сепак известувањето за постапување по извештајот од спроведената повторна јавна презентација и јавна анкета, број 08-1741/9 од 26.12.2012 година, се однесувало на првата јавна презентација и јавна анкета, што било спротивно на членот 24 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

- Во текот на постапката на донесување на Планот, немало согласност од Агенцијата за катастар на недвижности, што било во спротивност со член 29-а од Законот за просторно и урбанистичко планирање, според кој изработувачот на урбанистичките планови од членот 7 точка 2 од овој закон, е должен да обезбеди согласност од Агенцијата за катастар на недвижности дека при изработката на наведената планска документација е користена ажурирана геодетска подлога која како основа за ажурирање ги користела катастарските планови кои се во примена. И во овој случај од страна на Општина Гевгелија и Министерството за транспорт и врски биле прекршени одредбите од Законот со тоа што не била побарана и не била обезбедена согласност од наведената агенција.

- Градоначалникот на Општина Гевгелија донел Одлука за неспроведување на стратегиска оценка бр.09-1436/9 од 12.10.2012 година. Согласно член 65 став 10 од Законот за животна средина („Службен весник на Република Македонија“ бр.53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013 и 187/2013), органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член, е должен да ги објави на својата веб страница на начин пропишан со актот донесен согласно со член 61 став 8 од овој закон. Согласно член 65 став 11 од Законот за животната средина, против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб страницата на органот којшто го подготвува планскиот документ,

до државната комисија за одлучување во управната постапка во втор степен.

Во иницијативата се наведува дека видно од веб страницата на Општина Гевгелија, Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена бр.09-1436/9 од 12.10.2012 година, не била објавена. Со тоа им било оневозможено правото на жалба на подносителите на иницијативата против Одлуката за неспроведување на стратегиска оцена, што им припаѓало според член 65 став 11 од Законот за животната средина.

Оттука, оспорената одлука за донесување на Планот била акт донесен спротивно на одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање и спротивно на членот 65 од Законот за животната средина, а со тоа и спротивна на наведените одредби од Уставот.

Од овие причини се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на оспорената одлука, а до конечното одлучување и нејзино поништување да донесе и времена мерка, односно решение за запирање на извршување на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на Одлуката, бидејќи со нивно извршување би можеле да настанат тешко отстранливи и ненадоместливи последици, ова согласно членот 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија.

3. Судот на седницата утврди дека Советот на Општина Гевгелија, на седницата одржана на 13.02.2014 година ја донела оспорената одлука, со која во членот 1 е уредено дека се утврдува донесувањето на Одлуката, а во членот 2 се утврдени границите на планскиот опфат. Одлуката со членовите 3 и 4 ги определил намените на просторот опфатен со измените и дополнувањата на урбанистичкиот план вон населеното место и е утврдено дека планот се состои од текстуален и графички приказ кои се составен дел од Одлуката. Во членот 5 е уредено дека составен дел на оваа одлука се и стручната ревизија од надлежна институција, стручното мислење и согласноста бр.14-2146/2 од 31.01.2014 година на Министерството за транспорт и врски за планот, а во членот 6 е утврдено дека текстуалниот и графичкиот дел од планот не се објавува, а се наоѓа во Одделението за урбанизам, градежништво, архитектура и заштита на животната средина и планот се доставува до надлежните државни органи и

институции утврдени со закон. Во членовите 7 и 8 е определено дека планот се заверува со печат и потпис на носителот на планот и дека оваа одлука влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен гласник на Општина Гевгелија“.

Оваа одлука бр.07-385/1 од 13.02.2014 година е објавена на 14.02.2014 година во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.3./2014 и влегла во сила на 22.02.2014 година.

4. Советот на Општина Гевгелија на седницата одржана на 13.02.2014 година ја донел оспорената одлука со која била извршена измена и дополнување на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија-Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012-2022.

Постапката за донесување на Планот била во време на важење на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013 и 163/2013).

Од активностите коишто биле преземени во текот на постапката за донесување на предметниот план, произлегува фактичка состојба според документацијата која е доставена од Советот на Општина Гевгелија, како доносител на оспорената одлука.

Имено, Министерството за транспорт и врски дало Согласно бр.14-2146/2 од 31.01.2014 година за измени и дополнувања на предлог урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија-Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, плански период 2012-2022, со плански опфат (13,2 ха), изработен од ДООЕЛ „Нимаер“ – Струга д.е. Скопје, со тех. бр.176/12 од јануари 2014 година.

По добиената Согласно од Министерството за транспорт и врски, бил донесен предметниот план со оспорената одлука која била објавена на 14.02.2014 година во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.3/2014.

Меѓутоа, на оваа одлука за донесување на Планот, хронолошки гледано и претходеле две други одлуки донесени од Советот на Општина Гевгелија:

- Одлука бр.07-124/1 од 16.01.2014 година со која престанува важењето на Одлуката за донесување на измени и дополнувања на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потегот Гевгелија- Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022, која била објавена во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.27/2013, поради тоа што била објавена на денот на донесувањето, и со тоа останувала фазата на предлог – план, и

- Одлука бр.07-125/1 од 16.01.2014 година со која се утврдувало дека не се донесува предлог – измената и дополнување на претходно наведениот план.

Причините за претходното недонесување на предлог – планот со овие два документи, биле неусогласеност на границите на ГП 1.2 со границите на останатите катастарски парцели и непостапување по извештајот на Комисијата по приговорите од јавната анкета.

Градоначалникот на Општина Гевгелија, со писма бр.08-129/2 и бр.08-129/2-1 од 17.01.2014 година, го известил Министерството за транспорт и врски за погоре наведените две одлуки кои се однесувале за престанок на важење на Одлуката за донесување на Планот, која била објавена во „Службен гласник на Општина Гевгелија“ бр.27/2013 и следователно на тоа за недонесување на Предлог-планот, при што побарал Министерството да си ја поништи претходно дадената Согласност бр.14-11079/2 од 4.12.2013 година и воедно ги образложил причините за донесување на наведените две одлуки. Имено, во писмата се истакнува дека планерот односно изготвувачот на планот не ја вградил во Предлог-планот прифатената забелешка на ШТ Богданци, врз основа на записникот и извештајот од Комисијата за постапување по приговори од повторената јавна презентација и јавна анкета, поради што се бара Министерството да си ја поништи Согласноста, а од Известувањето бр.14-1146/2 од јануари 2014 година се гледа дека Министерството си ја поништило наведената Согласност од 04.12.2013 година.

Оттука, од списите по предметот се гледа дека постои Согласност бр.14-11079/2 од 04.12.2013 година за Предлог план изработен од ДООЕЛ „Нимаер“ – Струга д.е. Скопје со тех. бр.176/12 од ноември 2013 година која е поништена и Согласност

број 14-2146/2 од 31.01.2014 година за Предлог-план изработен од ДООЕЛ „Нимаер“-Струга д.е. Скопје, со тех.број 176/12 од јануари 2014 година, при што неспорно е дека планерот заради усогласување на прифатен приговор од јавна презентација и јавна анкета, во Предлог-планот извршил корекции и Предлог-планот со тех.бр.176/12 датира од јануари 2014 година на кој и се однесува последната Согласност од Министерството за транспорт и врски.

5. Од списите по предметот произлегува дека предметниот план бил донесен врз основа на повторена постапка. Имено, стручна комисија во поранешен период формирана од градоначалникот на Општина Гевгелија со Решение бр.08-1741/4 од 07.09.2012 година, донела Заклучок бр.09-336/14 од 18.10.2013 година дека по предложениот Предлог-план за измена и дополнување на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потегот Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, во рамки на прво спроведената постапка и врз основа на документацијата која се однесувала на усогласувањето на Предлог-планот со забелешките од Министерството за транспорт и врски и од Јавното претпријатие за државни патишта, Планот претрпел значајни промени во однос на регулационата линија. Според законската регулатива Комисијата оценила дека е потребно градоначалникот на Општина Гевгелија да организира повторна јавна презентација и јавна анкета за планското решение, кое претрпело измени со вградените забелешки од државните институции.

Со Решение бр.08-1900/1 од 22.10.2013 година, градоначалникот на Општина Гевгелија утврдил дека ќе се организира повторна јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измената и дополнувањето на Урбанистичкиот план вон населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022 и за таа цел со Решение бр.08-1900/4 од 22.10.2013 година формирал Комисија за изготвување извештај од спроведената повторна јавна анкета и презентација.

Од Соопштението бр.08-1900/2 од 22.10.2013 година на Градоначалникот на Општина Гевгелија, се гледа дека биле известени граѓаните и правните лица дека се организира повторна јавна презентација и јавна анкета за Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план и во Соопштението се

утврдува дека јавната презентација ќе се организира во определеното училишно место на 30.10.2013 година во 11.30 часот, а јавната анкета ќе трае 10 работни дена сметано од денот на објавувањето на соопштението во јавните гласила, со што заинтересираните граѓани и правни лица своите забелешки, предлози и мислења на Нацрт-планот можат да ги достават писмено на анкетни листови во определеното одделение во Општината. Соопштението било објавено во дневниот весник „Вест“ на 25 октомври 2013 година и на тој датум било објавено во радио Тајм ФМ Гевгелија и ТВ „Нова“.

Стручната комисија изготвила Записник бр.08-1900/7 од 11.11.2013 година и Извештај бр.08-1900/8 од истиот датум, за спроведената повторна јавна презентација и јавна анкета за Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план, од кои произлегува дека пред присутните на јавната презентација изработувачот на планот го изложил предложениот комплекс од аспект на урбанистичките елементи при што се развила дискусија, а од јавната анкета произлегле четири приговори, од кои за три приговори не биле прифатени забелешките, а за приговорот на ШТ „Богданци“, како сопственик на градежна парцела 1.2. кој барал линијата на разграничување помеѓу градежните парцели 1.1. и 1.2. да биде според катастарските парцели и со тоа да се зголеми површината на градежната парцела 1.2. за сметка на КП.3184 која си е во нивна сопственост, овој приговор бил прифатен во целост.

Градоначалникот на Општина Гевгелија дал Известување бр.08-1900/9 од 15.11.2013 година, за постапување по Извештајот од спроведената повторна јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план, при што утврдил дека Стручната комисија постапувала согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање и Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање и дека можела да продолжи постапката за донесување на Предлог-измените и дополнувањата на Планот.

Со оглед на тоа, а врз основа на документацијата од постапката за донесување на Планот е дадена конечната Согласно од Министерството за транспорт и врски бр.14-2146/2 од 31.01.2014 година на измените и дополнувањата на Предлог-планот, изработен од ДООЕЛ „Нимаер“ – Струга со тех.бр.176/12 од јануари 2014 година, на која и претходела хронологијата на

настаните во постапката кои се погоре наведени во врска со поништувањето на Согласноста од 04.12.2013 година за Предлог-планот со тех.бр.176/12 од ноември 2013 година.

Советот на Општина Гевгелија на седницата одржана на 13.02.2014 година ја донела Одлуката бр.07-385/1 за донесување на измена и дополнување на Урбанистичкиот план во населено место за мултинаменски стопански комплекс на потег Гевгелија – Граничен премин Богородица, дел од Блок 1, 3 и 7, Општина Гевгелија, за плански период 2012 – 2022, која е оспорена со иницијативата.

Од списите по предметот се гледа дека Министерството за животна средина и просторно планирање, со свое писмо бр.15-9875/2 од 13.11.2012 година ја известило Општина Гевгелија дека согласно Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр.53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010 и 51/2011), Одлуката на Општината, за неспроведување на стратемиска оцена за влијание на животната средина и формуларот со утврдениот обем на Стратемиска оцена, ја прифаќа, а таквата одлука заедно со формуларите задолжително да се објават на веб страницата на органот кој го подготвува и носи планскиот документ и се доставува до Министерството за животна средина и просторно планирање.

Општина Гевгелија – Одделение за урбанизам, архитектура, градежништво и заштита на животната средина, со писмо бр.09-29/156 од 17.09.2019 година, достави мислење по иницијативата пред овој суд и документација по предметот, во кое наведе: „Во врска со објавата на Одлуката за стратемиска оцена за влијание врз животната средина на веб страната на Општина Гевгелија, ве известуваме дека информации за наведената година не постојат. Поради обемниот проток на информации на веб страната, нашиот сервер, согласно спецификациите, не е во можност да чува податоци неограничено време. Веб страната, односно нејзиниот систем за ажурирање на податоците е подесен да ги чува податоците не постари од 5 години. Резервните копии од целиот систем се прават на дневна основа, но поради нивната големина се чуваат најмногу до 3 месеци и не содржат слики и документи. Годишна копија, поради динамичноста на промените на веб страната, не се прави“.

Од ова писмено известување факт е дека органот не поседува доказ за објавување на документот на веб страната на Општината.

6. Од списите по предметот се гледа дека постапката на донесување на предметниот План била во време на важење на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 144/2012, 55/2013 и 163/2013).

Видовите и содржината на плановите, како и постапката за нивно изработување и донесување се уредени во глава II од Законот за просторно и урбанистичко планирање насловено како “Планирање на просторот”, во која се содржани членовите од 7-48 од Законот.

Со членот 7 од овој закон се утврдени видовите планови кои се донесуваат во зависност од просторот кој е предмет на планирање и тоа Просторен план на Република Македонија и урбанистички планови (генерален урбанистички план, детален урбанистички план, урбанистички план за село и урбанистички план вон населено место).

Според член 21 став 1 од Законот, на нацртот на плановите од членот 7 на овој закон се врши стручна ревизија со која се утврдува дека плановите се изработени во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон.

Според ставот 5 од член 21 од Законот, забелешките од стручната ревизија се вградуваат во нацртот на планот, а изработувачот на планот задолжително дава извештај за постапувањето по забелешките на стручната ревизија, до органот надлежен за донесување на планот. Стручната ревизија и извештајот за постапувањето по забелешките од стручната ревизија се составен дел на планот.

Во член 22 став 1 на овој закон се утврдува дека плановите од членот 7 на овој закон се изработуваат во две фази, односно како нацрт на план и предлог на план.

Со членот 24 на овој закон е определено:

(1) По нацртот на деталниот урбанистички план, урбанистичкиот план за село и урбанистичкиот план вон населено место, општината спроведува јавна презентација и јавна анкета.

(2) Организирањето на јавната презентација и јавната анкета по плановите од ставот 1 на овој член, го врши градоначалникот на општината, по утврдување на нацртот на планот од страна на советот за кој претходно е добиено мислење од комисијата од член 17 став 4 на овој закон.

(3) За спроведената јавна презентација и јавна анкета се изработува извештај.

(4) За организирањето на јавна презентација и јавна анкета општината е должна писмено да ги извести субјектите од членот 29 на овој закон. Јавната анкета трае најмалку десет работни дена, во кој рок субјектите од членот 29 на овој закон како и сите заинтересирани физички и правни лица можат да достават забелешки и предлози по нацртот на планот, на анкетни листови. Доколку во овој рок субјектите од членот 29 на овој закон не достават забелешки и предлози, ќе се смета дека немаат забелешки и предлози на планското решение.

(5) Јавната презентација и јавната анкета од ставот 1 на овој член се спроведува со излагање на планот на јавно место кое се наоѓа во кругот на месната самоуправа.

(6) Јавната презентација е стручно презентирање на планот и се организира во простории и време што ќе го определи градоначалникот на општината.

(7) Извештај од јавната анкета со образложение за прифатените и неприфатените забелешки за плановите од ставот 1 на овој член, изработува стручна комисија формирана од градоначалникот на општината, која е составена од три члена, и тоа: носителот на изработка на планот, одговорно лице од општинската администрација надлежно за урбанистичко планирање и истакнат научен и стручен работник од областа на урбанистичкото планирање.

(8) Извештајот од ставот 6 на овој член е составен дел на одлуката за донесување на предлогот на планот.

(9) Врз основа на извештајот, комисијата од ставот 6 на овој член е должна писмено да го извести секое лице кое поднело анкетен лист со образложение за прифаќање или неприфаќање на неговите забелешки или предлози.

(10) Доколку комисијата од ставот 7 на овој член оцени дека нацртот на планот со прифатените забелешки од јавната анкета претрпел значајни промени (промена на границата на урбанистичкиот опфат, промени на регулационите линии, промена на намената на земјиштето и промени во поголем обем на други параметри утврдени во планот), градоначалникот на општината за нацртот на планот со вградени забелешки во планот повторно спроведува јавна презентација и јавна анкета.

(11) Времето и местото каде што ќе биде изложен планот и спроведувањето на јавната презентација и јавната анкета, задолжително се објавува со соопштение во најмалку две јавни гласила. Соопштението

задолжително ги содржи податоците, местоположбата и површината на опфатот на планот.

Според член 25 став 2 од Законот, на плановите од член 7 точка 2 на овој закон изработени во форма на предлог-план согласност дава органот на државната управа надлежен за работите од областа на уредувањето на просторот, со која се потврдува дека постапката за изработување на предлог планот е спроведена согласно со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон.

Според ставот 3 од членот 25 од Законот, согласноста од ставот 2 на овој член се дава во рок од 15 работни дена од денот на поднесувањето на барањето од страна на донесувачот на планот. Доколку надлежниот орган за издавање на согласноста не одговори во наведениот рок, ќе се смета дека согласноста е издадена.

Во ставот 4 на членот 25 од овој закон, се предвидува дека по добивањето на согласноста од ставот 2 на овој член, планот се доставува до надлежниот орган за донесување.

Според ставот 5 од наведениот член од Законот, градоначалникот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје е должен најдоцна 15 дена по добивањето на согласноста од ставот 2 на овој член да го достави предлогот на планот до советот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје, а претседателот на советот е должен во рок од 15 дена од приемот на предлогот на планот да го стави на седница на советот, и советот е должен да одлучи по истиот на истата седница.

Според ставот 7 од овој член од Законот, Советот на општината, општината на Градот Скопје и Градот Скопје може да го донесе, односно да не го донесе предлогот на планот доколку смета дека истиот не е изработен согласно со законските прописи во кој случај е должен да донесе одлука со образложение за констатираната неправилност поради која предлогот не е донесен.

7. Согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеењето на правото, кое во својата суштина ја содржи правната сигурност на граѓаните во правниот поредок, како и

уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата.

Од наведените одредби од Законот за просторно и урбанистичко планирање, произлегува дека законодавецот во функција на обезбедување на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, утврдил прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување.

Во конкретниот случај, од презентираната фактичка состојба, утврдена врз основа на писмената документација, произлегува дека донесителот на оспорениот акт ги спровел фазите во постапката за донесувањето на предметниот детален урбанистички план, согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Од списите по предметот, исто така се гледа дека во месеците октомври и ноември 2013 година веќе биле организирани и спроведени повторените јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план, во време на важење во тоа време на одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/2013), кој влегол во сила на 24.04.2013 година. Според членот 29-а од Законот: „Изработувачот на урбанистичките планови од член 7 точка 2 од овој закон, државната урбанистичка планска документација, локалната урбанистичка планска документација, урбанистичко планската документација за туристичко развојна зона, урбанистичко планска документација за автокамп и проектот за инфраструктура, е должен пред издавање на согласност, односно одобрување на истите да обезбеди согласност од Агенцијата за катастар на недвижности дека при изработката на наведената планска документација е користена ажурирана геодетска подлога која како основа за ажурирањето ги користела катастарските планови кои се во примена“.

Значи, оваа законска обврска била законски определена на релација изработувач на план и Агенција за катастар на недвижности, па оттука, во однос на ова прашање дали изработувачот на

планот – планерот, обезбедил согласност од Агенцијата, е стручно-техничко прашање на оценка на Министерството за транспорт и врски пред издавање на согласност на Предлог-планот, на што упатува наведениот член 29-а од Законот, кој бил донесен во април 2013 година и важел во време на повторената јавна презентација и јавна анкета на предметниот план.

Меѓутоа, потребно е да се наведе во оваа анализа дека по донесувањето во април 2013 година на наведените измени и дополнувања на Законот, потоа бил донесен Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013), кој влегол во сила на 04.12.2013 година, со кој бил изменет членот 29-а од Законот, според кој не изработувачот на планот, туку донесувачот на планот (значи Советот на општината) е должен пред организирање на јавна анкета и јавна презентација од член 24 од овој закон, да обезбеди согласност за усогласеност на урбанистичките планови или урбанистичко планска документација, со катастарските подлоги од Агенцијата за катастар на недвижности, која одредба важела за во иднина во постапките а не и за предметната постапка во конкретниов случај.

Со оглед на тоа што ваквата одредба не била во правниот поредок во време на фазата на спроведената повторена јавна презентација и јавна анкета по Нацрт-измените и дополнувањата на предметниот план во текот на октомври и ноември 2013 година, истата во случајов не била обврска на донесувачот на предметниот план по овој основ. Имено, Министерството за транспорт и врски пред издавање на согласност имал обврска да ја следи примената на член 29-а од Законот за изменување и дополнување на Законот за транспорт и врски („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/2013), во време на важењето на оваа одредба во фазата на постапките на плановите во тој период, од аспект на обезбедување согласност на релација изработувач на план и Агенција за катастар на недвижности, со оглед на тоа што од уставно-правен аспект се следат и ценат фазите на постапката и обврските на доносителот на планот согласно законите.

8. Со членот 7 од Законот за изменување и дополнување на Законот за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2011), членот 65 на овој закон се менува и гласи:

(1) На предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, Владата на Република Македонија ги пропишува стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми (во натамошниот текст: плански документи), за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето (во натамошниот текст: стратегиска оцена).

(2) Стратегиска оцена се спроведува на плански документи кои се подготвуваат во областа на земјоделството, шумарството, рибарството, енергетиката, индустријата, рударството, транспортот, регионалниот развој, телекомуникациите, управувањето со отпадот, управувањето со водите, туризмот, просторното и урбанистичкото планирање и користењето на земјиштето и со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина или на сите плански документи со кои се уредува управувањето со заштитените подрачја прогласени согласно со закон или пак можат да влијаат врз тие подрачја.

(3) По исклучок за плански документи од ставот 2 на овој член, со кои се одредува користење на мали области од локално значење и со кои се предвидуваат мали измени на планските документи од ставот 2 на овој член, стратегиска оцена ќе се врши само кога органот кој го подготвува планскиот документ ќе утврди дека има значајни влијанија врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од став 4 на овој член.

(4) Владата на Република Македонија на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува критериумите врз основа на кои се определува дали еден плански документ би можел да има значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

(5) За планските документи кои не се определени со прописот од ставот 1 на овој член, а со кои се создава основа за изведување на проекти за кои се врши оцена на влијанието врз животната средина, стратегиска оцена се врши само тогаш кога е веројатно дека тие би можеле да имаат значително влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето согласно со прописот од ставот 4 на овој член.

(6) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот 4 на овој член.

(7) Во случаите од ставот 6 на овој член кога е потребно спроведување на стратешка оцена на влијанието врз животната средина, со одлуката од ставот 6 на овој член се определува и обемот на стратегиската оцена.

(8) Одлуката од ставот 6 на овој член ја донесува лицето кое раководи со органот што го подготвува планскиот документ, односно градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, тогаш кога планскиот документ го подготвува општината, општината во градот Скопје или градот Скопје.

(9) Органот кој го подготвува планскиот документ е должен да ги определи органите засегнати од имплементацијата на планскиот документ на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став 8 од овој закон, како и да ги консултира истите при донесувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стратегиската оцена, како и во текот на спроведувањето на стратегиската оцена.

(10) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член е должен да ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со членот 61 став 8 од овој закон.

(11) Против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот кој го подготвува планскиот документ, до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во градот Скопје или градоначалникот на градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа.

(12) Органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

(13) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот 12 на овој член, со која е одлучено да не се спроведува стратегиска оцена, доколку оцени дека се исполнети условите за спроведување на стратегиската оцена на планскиот документ или истиот има значителни влијанија врз животната средина и здравјето на луѓето ќе донесе решение со кое го задолжува органот што го подготвува планскиот документ да спроведе стратегиска оцена на истиот.

(14) Со решението од ставот 13 на овој член ќе се определи и обемот на стратегиската оцена.

(15) Органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката, формуларите и другите придружни документи од ставот 12 на овој член, со која е одлучено да се спроведува стратегиска

оцена ќе издаде решение со кое го определува обемот на стратегиската оцена доколку утврди дека истиот не е целосно определен од страна на органот што го подготвува планскиот документ.

(16) Решението од ставовите 13 и 15 на овој член органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина е должен да ги објави на својата веб-страница.

(17) Против решението од ставовите 13 и 15 на овој член засегнатата јавност, како и органот што го подготвува документот имаат право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен.

(18) Во случај кога органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ќе утврди дека одлуката, формуларите, како и другата доставена документација од ставот 12 на овој член, не ги содржат потребните информации за оцена на потребата, односно непостоење потреба од спроведување на стратегиска оцена е должен во рок од 15 дена од денот на приемот на истите да побара од органот што го подготвува планскиот документ да ги достави бараните информации.

(19) Доколку органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина не донесе решение од ставовите 13 и 15 на овој член во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуката од ставот 6 на овој член, ќе се смета дека нема забелешки по истата.

(20) Министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина ги пропишува формата, содржината и образецот на одлуката од ставот 6 на овој член и на формуларите за потребата од спроведување, односно неспроведување на стратешка оцена од ставот 12 на овој член.

Имено, според Законот за животна средина (член 65 став 6), органот којшто го подготвува планскиот документ е должен да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето согласно со критериумите утврдени во прописот од ставот 4 на овој член. Според ставот 10 на истиот член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член е должен да ги објави на својата веб-страница на начин пропишан со актот донесен согласно со член 61 став 8 од овој закон Согласно став 11 на истиот член, против одлуката од ставот 6 на овој член, јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот којшто го подготвува планскиот документ до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите

од областа на животната средина кога одлуката ја носи градоначалникот на општината, општината во Градот Скопје или градоначалникот на Градот Скопје, односно до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен кога одлуката ја носи орган на државната управа. Според ставот 12 на овој член, органот што го подготвува планскиот документ во рок од пет дена од денот на донесувањето на одлуката од ставот 6 на овој член, заедно со формуларите од ставот 20 на овој член, како и другите придружни документи е должен да ги достави до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека постои законска обврска општината, во постапката за донесување на планот, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание на животната средина во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на стратегиската оцена. Притоа, органот што го подготвува планскиот документ е должен, согласно членот 65 од Законот за животната средина, на својата веб-страница да ја објави наведената одлука, заедно со соодветните формулари, од кој датум тече рокот за запознавање на јавноста со одлуката и можноста за поднесување на жалба на истата.

Во конкретниот случај, Советот на Општина Гевгелија, како што е веќе погоре наведено во фактичката состојба на предметот пред овој суд, не достави доказ дека Одлуката којашто ја донел за неспроведување на Стратегиска оцена за влијание на животната средина и формуларот со утврдениот обем на Стратегиската оцена, а која одлука била прифатена со Известување бр.15-9875/2 од 13.11.2012 година од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање, согласно наведените одредби од Законот за животната средина, била објавена на веб-страната на Општината.

Тргувајќи од фактот дека објавувањето на одлуката за спроведување или за неспроведување на стратегиска процена на веб-страната на општината е законски пропишана обврска при донесување на урбанистички план и дека против ваквата одлука јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на нејзиното објавување на веб-страницата на органот којшто го подготвува планскиот документ, произлегува дека објавувањето на одлуката за спроведување, односно неспроведување на стра-

тегиска процена на веб-страната на општината е дел од законски пропишаната постапка за донесување на урбанистички план, од кој зависи информирањето на јавноста и остварувањето на правото на правна заштита во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина.

Оттука, необјавувањето на одлуката на начин и постапка пропишани со Законот за животна средина, значи дека не е во целост запазена постапката за донесување на предметниот урбанистички план предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, поради што сметаме дека основано може да се постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот на Република Северна Македонија и со членот 65 Законот за животната средина.

Во однос на предлогот во иницијативата, до донесување на конечна одлука, Уставниот суд да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија преземени врз основа на оспорената одлука, се оценува дека не се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Уставниот суд за прифаќање на ваквото барање.

9. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

10. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.111/2019 од 13.11.2019)**

## 10.

### У.бр.72/2019

**- Тарифа за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите**

**Со уредувањето во оспорениот дел: „наградата“ од член 9 став 2 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, наспрема одредбите од Законот за извршување, посветени на наградата и надоместок на трошоци за работа на извршителот, се доведува во прашање неговата уставна оправданост од аспект на начелото на владеење на правото и начелото на уставност и законитост.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992 и “Службен весник на Република Северна Македонија” број 202/2019), на седницата одржана на 13 ноември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 9 став 2 во делот: „наградата“ од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, донесена од министерот за правда, број 21-648/7 од 07.02.2019 година, („Службен весник на Република Македонија” број 32/2019).

2. Бобан Богдановски, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на дел од одредбата на членот од актот, означен во точката 1 од Решението.

Според наводите од иницијативата членот 46 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија” број 72/2016, 142/2016 и 233/2018), не предвидувал награда за извршителот за извршени дејствија, доколку извршителот не извршил делумна или целосна реализација на извршната исправа, а со оспорениот член 9 став 2 од Тарифата („Службен весник на Република Македонија” број 32/2019), токму тоа се предвидувало,

односно извршителот да има право на награда, независно од тоа дали ја реализирал извршната исправа или не, што значело дека извршителот имал право на награда во секој случај и доколку не презел ниту едно извршно дејствие, а посебно во случаите кога извршната исправа била правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, непосредно по поднесување на барање за спроведување на извршување.

Со иницијативата подносителот се повикува на член 51 став 1 од Уставот, наведувајќи дека иако според наведената уставна одредба, подзаконските акти, треба да бидат во согласност со закон, во конкретниот случај оспорениот дел на членот од Тарифата, не бил во согласност со Законот, односно со членот 46 од Законот за извршување, бидејќи доверителот се задолжувал на извршителот да му плати и награда, без разлика дали дошло до реализација или не извршната исправа, а во таквите случаи, извршителот ќе наплател награда за „ништо“.

Според Тарифата од 2011 година, во случаите предвидени како и со оспорениот член 9 став 2 од Тарифата, извршителот можел најмногу да има право на надомест на трошоци за администрирање на предметот и за преземените извршни дејствија, но немал право на награда кога немало реализација на извршната исправа.

Поради наведеното со иницијативата се предлага поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспореното уредување во членот од Тарифата и негово поништување, бидејќи не бил во согласност со Законот, а со тоа и спротивен на член 51 став 1 од Уставот и принципот на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

3. Судот на седницата утврди дека оспорениот член 9 став 2 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, донесена од министерот за правда, број 21-648/7 од 07.02.2019 година, („Службен весник на Република Македонија” број 32/2019), е со следното уредување: „кога извршувањето е запрено по барање на доверителот или извршната исправа е правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија и наградата ги плаќа доверителот.

Судот, како оспорен го утврди делот: „наградата” од член 9 став 2 од Тарифата, бидејќи од наводите од иницијативата

произлегува дека предмет на оспорување е наведениот дел на членот од Тарифата.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 51 став 1 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите. (став 2)

Во Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија” број 72/2016, 142/2016 и 233/2018) е содржан членот 46 со наслов „награда и надоместок на трошоци за работа на извршителот”.

Со став 1 алинеи 1 и 2 на членот 46 од Законот, се утврдени видот на трошоците кои извршителот има право да ги наплати за дејствијата кои ги извршил во извршната постапка, а тоа се:

- надоместок за обработка на предмет, трошоци и спроведени дејствија и

- награда за реализација на извршната исправа во согласност со Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителот. Наградата за делумна или целосна реализација на извршната исправа извршителот ја наплаќа од должникот во текот на извршувањето.

Членот 9 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителите („Службен весник на Република Македонија” број 32/2019), уредува дека:

(став 1) Кога извршната исправа е реализирана должникот ги плаќа надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија, наградата на извршителот за извршените дејствија, реалните трошоци и такси.

(став 2) Кога извршувањето е запрено по барање на доверителот или извршната исправа е правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија и наградата ги плаќа доверителот.

Со иницијативата се оспорува член 9 став 2 во делот: „наградата” од актуелната Тарифа со образложението наведено

погоре, а за споредба, подносителот на иницијативата се повикува и на Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите од 2011 година („Службен весник на Република Македонија” број 9/2011), каде со член 10 став 2 од таа тарифа, не се предвидувало во истите тие случаи, обврска за доверителот да му плати на извршителот и трошоци за награда, туку само трошоци на име цена за администрирање и цена на извршни дејствија.

Од содржината на членот 9 од Тарифата произлегува дека со истиот се уредени случаите во кои должникот ги плаќа трошоците на извршителот и случаите во кои доверителот ги плаќа трошоците на извршителот во зависност од тоа дали извршната исправа е реализирана или не.

Имено, според ставот 1 на членот 9 од Тарифата, должникот е во обврска да ги плати трошоците на извршителот во случај кога извршната исправа е реализирана, што значи дека станува збор за случаи во кои доверителот успеал да го реализира своето побарување од извршната исправа, а во тие трошоци спаѓаат: надоместок за обработка на предметот, цената на извршните дејствија, наградата на извршителот за извршените дејствија, реалните трошоци и такси.

Ставот 2 на членот 9 од Тарифата, се однесува на случаите во кои доверителот е во обврска да ги плати трошоците на извршителот, а тоа се случаите во кои извршувањето е запрено по барање на доверителот, како и во случаите кога извршната исправа биде правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, со тоа што доверителот во наведените случаи, покрај надоместокот за обработка на предметот и цената на извршните дејствија, на извршителот е обврзан да му плати и награда.

Оттука, според уредувањето во членот 9 од предметната тарифа, извршителот има право да наплати трошоци на име награда, и во случај на реализирана извршна исправа (ставот 1), а и во случај на нереализирана извршна исправа (ставот 2).

Доносителот на актот, воопшто не достави одговор и не се произнесе во однос на наводите од иницијативата за оспорување на делот од одредбата содржан во Тарифата.

5. Имајќи го предвид уредувањето со оспорениот дел: „наградата“ од член 9 став 2 од Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите, наспрема одредбите од Законот за извршување, посветени на наградата и надоместок на трошоци за работа на извршителот, пред Судот, со основ се постави прашањето за неговата согласност со Законот, а со тоа и прашањето за неговата уставна оправданост од аспект на член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 став 1 од Уставот.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. *(У.бр.72/2019 од 13.11.2019)*

## 11.

### У.бр.163/2016

**- Помилување дадено од претседателот на Републиката**

**Со оспорениот закон се утврдува законски основ по кој даденото помилување може да се поништи, меѓутоа, ваквото законско уредување излегува надвор од дадените надлежности на претседателот во членот 84 од Уставот, и истото основано може да се доведе под сомнение по однос на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, бидејќи се повредува принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните.**

**Ваквото дополнување на Законот за помилување со кое се дава можност Претседателот да го поништи веќе даденото помилување, доведува до нееднаков третман кон субјектите.**

**Претседателот согласно Уставот има исклучиво право само да дава помилување, но не и да поништува, што значи дека Уставот не предвидува можност за повлекување, односно поништување на претходно даденото помилување.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 и член 28 алинеи 2 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и "Службен весник на Република Северна Македонија" бр.202/2019) на седницата одржана на 27 ноември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста на Законот за дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2016).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата во делот за оценување на уставноста на член 27 став 2 од Законот за одликувања и признанија на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.48/2002, 24/2012 и 190/2016).

3. Зоран Стојановски од Тетово, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на законите означени во точките 1 и 2 од ова решение.

Според наводите во иницијативата оспорениот Закон за дополнување на Законот за помилување бил во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 84 став 1 алинеја 9 од Уставот на Република Македонија, а оспорениот Закон за одликувања и признанија на Република Македонија во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 84 став 1 алинеја 8 од Уставот.

Подносителот на иницијативата смета дека со оспорените закони законодавецот пропишува за претседателот на Република Македонија надлежности и функции коишто не биле предвидени со Уставот. По аналогија на овие решенија, според иницијативата,

претседателот на Република Македонија би можел да има дополнителни функции, односно да поништува односно повлекува свои одлуки донесени врз основа на неговите уставни надлежности, што води кон нарушување на принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните на Република Македонија. Токму поради тоа уставотворецот при утврдување на функциите и надлежностите на претседателот на Република Македонија таксативно не ги предвидува како такви.

Оттука, според наводите во иницијативата, законодавецот ги надминал уставните ограничувања за функциите и надлежностите на претседателот на Република Македонија со донесувањето на оспорените закони, поради што предлага Судот да поведе постапка за оценување на нивната согласност со Уставот на Република Северна Македонија, а потоа и да ги поништи, со цел да се оневозможи да предизвикаат тешко отстранливи последици.

4. Судот на седницата утврди дека согласно член 1 од Законот за дополнување на Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2016) во Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993), по членот 11 се додава нов член 11-а, кој гласи:

#### Член 11-а

“Претседателот на Републиката може во рок од 30 дена од денот на донесувањето на овој закон да го поништи помилувањето дадено без претходна постапка за помилување.

Претседателот не е должен да ја образложи одлуката од ставот 1.

Лицето за кое е донесена одлука за помилување има право до претседателот на Републиката да поднесе барање за поништување на одлуката за негово помилување.

Претседателот на Републиката должен во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на барањето од ставот 3, да ја поништи донесената одлука“.

Член 27 став 2 од Законот за одликувања и признанија на Република Македонија, предвидува:

„Одликувањата и признанијата од став 1 на овој закон се одземаат со одлука на претседателот на Република Македонија, а врз основа на претходно известување и предлог на министерот за надворешни работи“.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Член 51 став 1 од Уставот предвидува дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите. Според став 2 од истиот член, секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 79 став 3 од Уставот, Претседателот на Републиката своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите.

Согласно член 84 алинеи 8 и 9 од Уставот, Претседателот на Република Македонија доделува одликувања и признанија во согласност со закон и дава помилувања во согласност со закон.

Правото на претседателот на Републиката да дава помилување е негова уставна надлежност, при што Уставот во истата одредба (член 84 алинеја 9) во која е утврдено ова право, предвидел истото да се врши во согласност со закон.

Законодавецот ја уредува содржината на институтот помилување со Кривичниот законик и Законот за помилување.

Во член 114 став 1 од Кривичниот законик, со помилувањето на поименично определено лице му се дава ослободување од гонење или потполно или делумно ослободување од извршување на казната, му се заменува изречената казна со поблага казна или со алтернативни мерки или му се определува бришење на осудата или му се укинува, односно му се определува пократко траење на определена правна последица од осудата или на казната.

Законот за помилување уредува дека претседателот на Република Македонија дава помилување на поименично определени лица за кривични дела предвидени со закон на Република Македонија, согласно со одредбите на Кривичниот законик и одредбите на овој закон (член 1).

Оспорениот Закон за дополнување на Законот за помилување со кој се додава членот 11-а, уредува дека Претседателот на Републиката може во рок од 30 дена од денот на донесувањето на овој закон да го поништи помилувањето дадено без претходна постапка за помилување. Претседателот не е должен да ја образложи одлуката од ставот 1. Лицето за кое е донесена

одлуката за помилување има право до претседателот на Републиката да поднесе барање за поништување на одлуката за негово помилување. Претседателот на Републиката е должен во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на барањето од ставот 3, да ја поништи донесената одлука.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби *vis a vis* наводите во иницијативата, Судот оцени дека основано може да се постави прашањето за согласноста на Законот за дополнување на Законот за помилување со уставните норми на кои се упатува во иницијативата.

Имено, помилувањето е институт што има еднакво дејство како амнестијата, со одредена разлика кои не ја менуваат неговата суштина на акт на милост со кој на поименично определено лице му се дава ослободување од гонење или потполно или делумно ослободување од извршување на казната. Помилувањето се дава на поименично определено лице со решение, а надлежен за помилување е претседателот на Република Македонија (член 84 од Уставот). Постапката за помилување е утврдена со Законот за помилување, која разликува помилување по молба на осудениот и по службена должност, кога претседателот на државата ќе оцени дека за тоа постојат особено оправдани причини. Актот на помилување мора секогаш да се потпира врз определено рационално објаснување, да има рационални основи, зашто не е инструмент на политичката моќ и самоволие, туку инструмент на правдата. Таквото барање е материјален критериум и претпоставка како на неговите основи, така и на неговите граници. Тоа значи дека овој институт може да се користи само кога не доаѓа во колизија со системот на казнена правда и судската независност и самостојност. Ако, наспроти тоа претседателот на државата започне да го користи како акт заснован врз политичка волја или проценка, примената на помилувањето прераснува во директна суспензија на независната позиција на судот и, посредно, во атак на волјата на самиот законодавец.

Исклучителното помилување во вид на аболиција дадено по службена должност не зависи од волјата на помилуваниот. Таквото решение е неприфатливо, зашто може да биде директно спротивно на неговиот интерес да се докажува постоењето на делото или неговата невиност во казнената постапка. Ова, од причина што, во вакви околности излегува дека помилуваното лице останува засекогаш под сомнение како сторител на казнено

дело чијашто невиност не била потврдена со судска пресуда. Помилувањето во вид на аболиција треба да се исклучи или да се сведе на ретки случаи таксативно определени со Законот за помилување. Од наведените аргументи, а во корелација со дадената уставна надлежност на претседателот на Република Македонија дефинирана во членот 84 од Уставот, Судот оцени дека еднаш даденото помилување е неотповикливо и не може да се поништи со закон или со дополнително решение. Ова од причина што поништувањето на даденото помилување коешто е уредено со оспорениот Закон за дополнување на Законот за помилување излегува надвор од рамките на надлежностите на институцијата претседател кои таксативно се утврдени во членот 84 од Уставот.

Така, членот 84 од Уставот, уредува дека претседателот на Република Македонија: го определува мандатарот за состав на Владата на Република Македонија; ги поставува и отповикува со указ амбасадорите и пратениците на Република Македонија во странство; ги прима акредитивните и отповиковните писма на странските дипломатски претставници; предлага двајца судии на Уставниот суд на Република Македонија; именува тројца членови на Советот за безбедност на Република Македонија; именува и разрешува и други носители на државни и јавни функции утврдени со Уставот и со закон; доделува одликувања и признанија во согласност со закон; дава помилување во согласност со закон и врши други функции утврдени со Уставот.

Претседателот на Републиката, во смисла на наведената уставна норма, меѓу другото, донесува и конкретни правни акти кога претседателот одлучува за прашања што се однесуваат за конкретно лице. Таква е и одлуката за поставување или разрешување на генерали и други старешини во вооружените сили на Република Македонија. Поединечен акт, во смисла на членот 84 од Уставот, е и одлуката за помилување на одредени лица. Меѓутоа, наведената уставна норма не препознава и право на претседателот, односно негова надлежност за донесување на закон со кој се уредува поништување на одлуката за помилување дадена за конкретно лице.

Според Судот, со наведениот закон се утврдува законски основ по кој даденото помилување може да се поништи, меѓутоа, ваквото законско уредување излегува надвор од дадените надлежности на претседателот во членот 84 од Уставот, и истото

основано може да се доведе под сомнение по однос на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, бидејќи се повредува принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните на Република Македонија. Ваквото дополнување на Законот за помилување со кое се дава можност Претседателот да го поништи веќе даденото помилување, доведува до нееднаков третман кон субјектите. Имено, Претседателот согласно Уставот има право само да дава помилување, но не и да поништува, што значи дека Уставот не дозволува, односно не предвидува можност за повлекување, односно поништување на претходно даденото помилување.

Во повеќето држави – членки на Европската Унија, од кои беше побарано мислење, од добиениот материјал Судот констатира дека во нивните законодавства не постои можност за повлекување на даденото помилување. Имено, одлуката за помилување што ја донесува претседателот е *sui generis* акт, кој ниту е административен акт (што би се оспорувал пред управните судови), ниту пак нормативен акт (што би можел да се оспорува пред Уставниот суд).

Европскиот суд за човекови права во Стразбур во случајот *Леха против Словачка* детално го проучува проблемот на повлекувањето на амнестијата од аспект на човековите права, заклучувајќи дека во случајот тоа претставува повреда на Европската конвенција за човековите права. Критична била околноста дека помилувањето било законито, а повлекувањето воопшто не било предвидено со Уставот на Словачка. Судот сугерира дека во таков случај кривичната постапка би требало да биде запрена, а предметот да се смета за *res judicata*.

Така, согласно член 122 од Уставот на Холандија, помилувањето се дава со кралски декрет по препорака на суд и во постапка утврдена со закон. Амнестијата се дава со акт на Парламентот.

Помилувањето се дава со кралски декрет – тоа значи од страна на Владата која ја сочинува Кралот и Кабинетот.

Помилувањето е уредено со закон донесен од страна на Парламентот. Согласно член 13 од тој закон, помилувањето се дава под определени услови. Доколку тие услови не се почитувани, кралскиот декрет може да се укине. Лицето на кое се

однесува помилувањето мора да биде сослушано и за тоа да биде составен официјален извештај (записник).

Во Република Хрватска, пак, основот за помилување што го дава претседателот на Република Хрватска е член 98 став 4 од Уставот, според кој Претседателот дава помилување.

Постои Закон за помилување со кој е утврдена формата на помилувањето, овластените лица за поднесување на барање за помилување како и постапката на надлежните органи во врска со помилувањето.

Претседателот согласно Уставот има право само да дава помилување, така што ниту во Уставот ниту во Законот за помилување не е предвидена можност за повлекување на претходно дадено помилување.

Во Словачка согласно Уставот на Словачка, претседателот на Републиката има овластување да дава помилување и амнестија, со тоа што за амнестијата да биде важечка е потребен и потпис на премиерот. Ова ограничување на претседателот во врска со амнестијата било воведено во 1999 година.

Во правниот систем на Словачка не постојат одредби што изречно предвидуваат можност претседателот да го укине претходно даденото помилување и досега Словачка немала такви случаи.

Во Република Чешка овластувањата на Претседателот да дава амнестија и помилување се утврдени во Уставот на Република Чешка, кој изречно не предвидува можност за поништување или укинување на претходно дадено помилување, така што за ова прашање дискусиите се водат главно во академските кругови. Така може да се сретне становиште (*„Коментар на Уставот на Чешката Република и на Уставниот закон за безбедност на Република Чешка, издание Wolters Kluwer, 2015*), според кое воведувањето на можност за повлекување, укинување или поништување на дадено помилување очигледно би било во несогласност со принципот на правна сигурност. Но, постои и мислење (*„Коментар на Уставот на Чешката Република“, издание Linde Praha од 2010*) дека постојат определени теоретски можности за повлекување на помилувањето.

Законикот за кривична постапка на Чешка предвидува можност за условно помилување, така што неисполнувањето на

определени услови од страна на осуденото лице би можело да доведе до повлекување на помилувањето. Но тука и натаму како отворено останува прашањето за согласноста со основните уставни принципи на правна сигурност, забрана на арбитражно вршење на државните функции и др.

Постапката за повлекување на помилувањето не е експлицитно утврдена во Законот за кривична постапка. Социјалната рехабилитација на осуденото лице е под надзор на судот којшто одлучувал во предметот во прв степен. Конечната одлука за повлекување на помилувањето ја донесува Претседателот, така што произлегува дека не се бара согласност на помилуваното лице.

Понатаму, и во Латвија со членот 45 од Уставот на Латвија се предвидува дека: „Претседателот има право да дава помилување на сторителите на кривични дела осудени со правосилна судска пресуда. Опфатот, постапката и користењето на ова право на претседателот се утврдуваат со посебен закон“.

Тој закон е Законот за помилување којшто предвидува дека помилување може да даде Претседателот на државата по барање на осуденото лице, неговиот адвокат, правен застапник или родител, сопруг или дете, како и по сопствена иницијатива (*proprio motu*).

Согласно член 9 од Законот за помилување, барањата за помилување се разгледуваат само доколку осуденото лице се согласи за тоа.

Ниту Уставот, ниту Законот за помилување не предвидуваат право на претседателот да поништи/укине/повлече дадено помилување, така што може да се каже дека во правниот систем на Латвија претседателот нема право да повлече помилување бидејќи тоа изречно не е предвидено во Уставот којшто единствено ги уредува правата и должностите на претседателот.

Исто така, од одговорите добиени од уставните судови на Словенија, Србија, Босна и Херцеговина, Косово, Финска, Луксенбург, Судот утврди дека и во нивното законодавство не постои можност за повлекување на дадено помилување и дека немаат пракса во врска со ова прашање.

Оттука, имајќи ја во вид направената уставно-судска анализа, како и меѓународната пракса, според Судот со воведува-

њето на можноста за поништување на даденото помилување во оспорениот закон, основано се доведува во прашање неговата согласност со принципот на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните на Република Македонија, предвиден во член 8 став 1 алинеја 3, како и со членот 51 и член 84 став 1 алинеја 9 од Уставот на Република Северна Македонија.

6. По однос на покренатото прашање за оценување на уставноста на член 27 став 2 од Законот за одликувања и признанија на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.48/2002), Судот оцени дека во конкретниот случај исполнети се условите од член 28 алинеи 2 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, за отфрлање на овој дел од иницијативата.

Имено, според член 28 алинеи 2 и 3 од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување и ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Уставниот суд на Република Македонија со Одлука У.бр. 87/2005 од 7.12.2005 година, го укина членот 1 во делот „и одземање“ на глава VI „Одземање на одликувањата и признанијата“ и членовите 27 и 28 од Законот за одликувања и признанија на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.48/2002).

Во образложението на Одлуката, меѓу другото се наведува дека:

“Со оглед на тоа што со оспорените законски одредби се дава овластување да се одземаат стекнати права врз основа на мислење на органи на извршната власт дека постојат незаконити постапувања и однесувања на носителите на тие права, без утврдена вина и казна спрема нив со правосилна судска одлука, а и поради тоа што овластувањето на овој начин значи арбитрарност на извршната власт за материја од судска надлежност и можност од нееднаков третман кон субјектите, како и поради тоа што со членот 84 од Уставот, на претседателот на Република Македонија децидно му се дава овластување да доделува одликувања и признанија и во тие рамки со законот можат да се уредуваат правата и обврските кои се однесуваат за доделувањето на одликувањата и признанијата, Судот утврди дека

оспорените одредби од Законот се во спротивност со изнесените одредби од Уставот.”

Од наведеното произлегува дека оспорениот член од Законот бил предмет на оценување на Уставниот суд и истиот со наведената Одлука е укинат и отстранет од правниот поредок, поради што, според Судот, постојат процесни пречки за одлучување во овој дел од иницијативата и со што се исполнети условите од член 28 алинеи 2 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, за отфрлање на овој дел од иницијативата.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. Решението по однос на точката 1 е донесено со мнозинство гласови. **(У.бр.163/2016 од 27.11.2019)**

## 12.

### У.бр.76/2019

#### **- Правила за снабдување со топлинска енергија**

**Пропишаните права и обврски за сопственикот на посебниот дел од објектот, со член 54 став 1 точки 2-9 од Правилата, ги надминува законските рамки за пропишување на права и обврски на потрошувачите во редовното користење на топлинска енергија во смисла на член 30 став 4 од Законот за енергетика.**

**Станува збор за пропишување на нови, посебни и специфични права и обврски на граѓаните, за прашања коишто не се дел од редовното користење на топлинската енергија, а пропишувањето на такви права и обврски за граѓаните со под-**

**законски акт, наместо со закон, води кон повреда на начелото на владеењето на правото, а исто така при пропишувањето на права и обврски за граѓаните со закон, законодавецот е должен да води сметка граѓаните да бидат ставени во еднаква положба, од што произлегува дека основано може да се постави прашањето за согласноста на членот 54 од Правилата за топлинска енергија со член 8 став 1 алинеја 3 и член 9 став 2 од Уставот и со член 30 став 4 од Законот за енергетика.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 14 став 2 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 4 декември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на членот 54 од Правилата за снабдување со топлинска енергија („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 65/2019).

2. Божна Гаговска од Скопје до Уставниот суд поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на член 54 став 1 во делот: „доколку се исполнети следните услови и постапка:“ и точките 1-9 од Правилата за снабдување со топлинска енергија означени во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата, членот 54 став 1 со точките 1-9 од Правилата за снабдување со топлинска енергија не бил во согласност со член 8 став 1 алинеи 1 и 3, член 30 ставови 1, 2 и 3, член 50 став 1 и член 51 од Уставот, член 8 од Законот за сопственост и други стварни права, член 24 став 1 точка 1 алинеја 15, член 30 став 1 и став 2 точка 4, член 158 став 1 и член 160 од

Законот за енергетика, како и член 118 став 1 и член 119 од Законот за заштита на потрошувачите.

Пристапот на потрошувачот да користи јавна услуга бил премногу важен од аспект на заштита на човековите слободи и права и особено заштита на правото на сопственост. Уставниот суд не требало да дозволи одлуките за потрошувачите на јавни услуги, во случајов користење или некористење топлинска енергија, да ги носи снабдувачот со топлинска енергија. Користењето на јавна услуга за потребите на потрошувачот било негово индивидуално право да одлучи дали ќе користи или нема да користи јавна услуга во својата сопственост. Уставот и Законот за сопственост и други стварни права на сопственикот му гарантирале сопственоста да ја користи и со неа да располага постојано, апсолутно и исклучиво, а тоа значело располагањето и користењето на сопственоста се остварувале според слободна волја на сопственикот. При користењето на сопственоста, сопственикот имал слободна волја да одлучи дали ќе користи или нема да користи јавна услуга, во случајов со користење на топлинска енергија сопственикот индивидуално одлучувал каква јавна услуга ќе користи за загревање на својата сопственост и од кој снабдувач (член 160 од Законот за енергетика утврдувал дека потрошувачот има право на слободен избор од кој снабдувач ќе биде снабдуван со топлинска енергија).

Со член 54 став 1 точка 1 од Правилата за снабдување со топлинска енергија се барало сопственикот на посебниот дел од објектот кој бара да се исклучи било потребно да обезбеди писмена согласност за исклучување од системот на топлинска енергија од мнозинството од вкупниот број на сопственици на посебни делови на објектот. Оваа одредба не била во согласност со наведените уставни одредби, особено со темелната вредност за владеење на правото, правото на сопственост и со уставната одредба според која граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Уставното гарантирање на правото на сопственост во главата од Уставот за слободите и правата на човекот и граѓанинот за сопственикот имплицирало сопственоста да ја користи и со неа да располага постојано, апсолутно и исклучиво, а тоа значело располагањето и користењето на сопственоста се остварувало според слободната волја на сопственикот (член 30 став 3 од Уставот). Оспорената одредба од член 54 став 1 точка 1

од Правилата на сопственикот на посебниот дел од објектот му наметнувала обврска за користење или некористење на јавна услуга одлука да донесуваат мнозинството сопственици на посебните делови во станбениот објект.

Законот за заштита на потрошувачите бил основен закон којшто ги регулира односите меѓу индивидуалните потрошувачи и трговците кои продаваат стоки и услуги. Оспорената точка 1 од Правилата регулирала колективен однос, односно барала колективна одлука за индивидуална јавна услуга. Користењето на јавна услуга за потребите на потрошувачот било индивидуално право да одлучи дали ќе користи или нема да користи јавна услуга во својата сопственост.

Оспорените одредби од член 54 став 1 точките 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 и 9 од Правилата не биле во согласност со Уставот и Законот за енергетика, затоа што за потрошувачите создавале обврски за елаборат за енергетска ефикасност и за контролор за енергетска ефикасност.

Правилата за снабдување со топлинска енергија биле подзаконски акт, а со подзаконски акт не можело да се создаваат права и обврски за физичките и правните лица. Правилата имале спроведбен технички карактер и уредувале правила во рамките на овластувањата утврдени со закон, во случајов со Законот за енергетика.

Со член 30 став 2 точка 4 од Законот за енергетика, Регулаторната комисија за енергетика била овластена со правила да го уреди „Начинот и постапката за промена на снабдувачот од страна на потрошувачот и остварувањето на правото на потрошувачот без надоместок да го промени снабдувачот.“

Со Правилата за снабдување со топлинска енергија се овозможувало на снабдувачот со топлинска енергија да постапува дискреционо и слободно да оценува без објективизирани правни стандарди и критериуми:

Прво, за енергетската ефикасност на станот врз основа на елаборатот за енергетска ефикасност, и

Второ, и по поднесувањето на комплетната документација барањето повторно дискреционо да биде одбиено (член 54 став 1 точки 4, 7 и 9).

Законот за енергетика не содржел одредби со кои се овластува снабдувачот на топлинска енергија и Регулаторната комисија дискреционо да одлучуваат за правото на граѓанинот да се исклучи од мрежата за топлинска енергија. Ова значело дека Регулаторната комисија со член 54 став 1 излегла од рамките на Законот за енергетика и според тоа тој член од Правилата не бил во согласност со Законот за енергетика.

Во иницијативата има посебна напомена дека барање за енергетска ефикасност на посебен дел од станбено-деловен објект нема правна основа ниту во меѓународната ниту во домашната регулатива. Регулаторната комисија за енергетика, без правна основа во Законот за енергетика, на снабдувачот со топлинска енергија со Правилата за снабдување му создала правна основа да бара елаборат за посебен дел од објект за енергетска ефикасност и со тоа грубо го прекршила Уставот и Законот за енергетика. Енергетската ефикасност на посебен дел од објектот била работа на сопственикот и зависела од повеќе фактори.

Во иницијативата е дадено појаснување дека директивите на Европската Унија за енергетска ефикасност на објектите од 2002/91, 2010/31 и други директиви за енергетска ефикасност, коишто се однесуваат на нејзините членки, воведувале енергетска сертификација на зградите поголеми од 1000м<sup>2</sup> за време на изградбата, продажбата или закупот на зградата. Зградите со помала потрошувачка и поголема енергетска ефикасност добивале поголема вредност на пазарот на недвижности. Сертификатите за енергетска ефикасност на згради морало да бидат достапни до потенцијалните купувачи или закупци на објекти.

Правото на приговор до Регулаторната комисија за енергетика и во случај на одбивање на елаборатот за енергетска ефикасност и во случај на одбивање на барањето за исклучување со поднесување на целокупната документација никако не значело заштита на барателот. Барателот покрај тоа што бил изложен на финансиски трошоци за елаборат за енергетска ефикасност и за енергетски контролор (член 54 став 1 точка б), дополнително со приговорот ќе бил изложен на финансиски трошок за административни такси и непотребно трошење на време. Регулаторната комисија за енергетика го уредувала начинот и постапката за промена на снабдувачот од страна на потрошувачот како и остварувањето на правото на потрошувачот без надоместок да го

промени снабдувачот. Потрошувачот имал право на слободен избор од кој снабдувач ќе биде снабдуван со топлинска енергија.

Поради наведеното, се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорените одредби од Правилата за снабдување со топлинска енергија и да ги поништи истите.

3. Судот на седницата утврди дека членот 54 од Правилата за снабдување со топлинска енергија, гласи:

„Член 54

(1) Во станбени, станбено-деловни, деловно-станбени и деловни објекти каде распределбата на надоместокот се врши преку еден мерен уред на влез во топлинска подстанција може да се врши поединечно исклучување на посебен дел од објектот по барање на сопственикот доколку се исполнети следните услови и постапка:

1) сопственикот на посебниот дел од објектот кој што бара да се исклучи е потребно да обезбеди писмена согласност за исклучување од системот за топлинска енергија од мнозинство од вкупниот број на сопственици на посебни делови од објектот,

2) по добивање на писмената согласност од став (1), точка 1) од овој член, сопственикот на посебниот дел од објектот кој што бара да се исклучи е потребно да изготви елаборат за енергетска ефикасност, со кој се потврдува дека алтернативниот систем за греење кој што ќе се користи по исклучувањето е енергетски поефикасен, еколошки поприфатлив и значително го намалува користењето на примарна енергија потребна за испорака на единица топлинска енергија во споредба со системот за централно греење, земајќи ја предвид енергијата потребна за екстракција, конверзија, транспорт и дистрибуција,

3) барателот ангажира инженер со овластување за проектирање од областа на енергетската ефикасност за изготвување на елаборатот за енергетска ефикасност,

4) барателот му го доставува на снабдувачот елаборатот за енергетска ефикасност со барање за негово одобрување и реализирање. Доколку снабдувачот го одбие Барањето, потрошувачот има право да поднесе приговор до Регулаторната комисија за енергетика,

5) барателот пристапува кон изведба на работите во елаборатот за енергетска ефикасност по добиеното одобрување од снабдувачот,

6) барателот ангажира енергетски контролор кој што ќе потврди дека изведениот систем за греење е реализиран согласно елаборатот за енергетска ефикасност, по завршување на изведбата,

7) барателот по писмен пат го информира снабдувачот за спроведената постапка за исклучување од системот за централно греење и ја приложува целокупната документација од спроведената постапка,

8) снабдувачот по писмен пат го информира Барателот дали го прифатил неговото барање за исклучување од системот за дистрибуција на топлинска енергија,

9) доколку снабдувачот не го прифати барањето за исклучување, потрошувачот има право да поднесе приговор до Регулаторната комисија за енергетика.

(2) Сопственикот на посебен дел во станбени, станбено-деловни, деловно-станбени и деловни објекти каде распределбата на надоместокот се врши преку еден мерен уред, а во кој што сопственикот не живее или не го користи за деловни потреби, има обврска да го плаќа надоместокот за ангажирана топлинска моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија, кој се определува согласно Тарифниот систем за продажба на топлинска енергија.

(3) Сопственикот кој живее или го користи објектот од став (2) од овој член, а кој е исклучен од системот за централно греење, е обврзан тоа да го докаже со приложување на валиден документ (лична карта и имотен лист), и нема обврска да го плаќа надоместокот за ангажирана топлинска моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија, кој се определува согласно Тарифниот систем за продажба на топлинска енергија.“

4. Според член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите.

Според член 9 став 2 од Уставот, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

а) Уставниот суд веќе ја ценел уставноста и законитоста на одредби од Правилата за снабдување со топлинска енергија коишто се однесуваат на прашањето за исклучување од дистрибутивниот систем на топлинска енергија на корисниците во објекти на колективно домување (член 53 став 1 и став 2 од Правилата за снабдување со топлинска енергија - "Службен весник на Република Македонија" број 97/2012), кои правила престанале да важат со денот на отпочнување на примената на новите Правила за топлинска енергија („службен весник на Република Северна Македонија“ бр.65/2019), чии одредби сега се оспоруваат.

Со претходно важечките Правила за топлинска енергија била предвидена можност и поединечен потрошувач во колективните објекти за домување каде распределбата на надоместокот се врши преку еден колективен мерен уред, по свое барање, да се

исклучи од дистрибутивниот систем, меѓутоа, во тој случај, се барала претходно добиена согласност од вкупниот број на потрошувачи во тој колективен објект (член 53 став 1). Исто така, се предвидувало вака исклучените потрошувачи да плаќаат одреден надоместок за користење на топлинска енергија (член 53 став 2). Со иницијативата се поставувало прашање дали овие исклучени корисници се оптоварени со обврска да плаќаат за услуга којашто не ја користат.

Во одговор на овие прашања, што според Судот, е од влијание и при анализата на сега важечките Правила за топлинска енергија, Судот го оценил следното:

1) Со Одлука У.бр.125/2012 од 10.07.2013 година, помеѓу другото, Судот го укина член 53 став 1 во делот: „по претходно добиена согласност од вкупниот број на потрошувачи на тој колективен објект“ од Правилата за снабдување со топлинска енергија („Службен весник на Република Македонија” број 97/2012). Судот оценил дека законодавецот, во регулирањето на односите на сопствениците на посебни делови во објектите за колективно домување, секогаш водел сметка за согласноста или волјата на мнозинството сопственици на посебните делови. Оттука, произлегува дека барањето согласност за поединечно исклучување од дистрибутивниот систем на топлинска енергија од сите потрошувачи на тој објект, значи отстапување од наведеното начело на кое се заснова уредување на односите во колективните објекти на домување. Притоа, таквото отстапување не е резултат на волјата на законодавецот, таквиот посебен однос, поради неговата евентуална специфика, да биде уреден со закон, туку е уредено со Правилата, односно со подзаконски акт, што според Судот, претставува утврдување на права и обврски за граѓаните со подзаконски акт наместо со закон, што води кон повреда на начелото на владеештето на правото.

2) Со Решение У.бр.125/2012 од 22.05.2013 година, помеѓу другото, Судот оценил дека член 53 став 2 од Правилата е во согласност со Уставот и со закон, поради што не повел постапка за оценување на нивната уставност и законитост. Во наведеното решение, Уставниот суд оценил:

„Во објектите за колективно домување, исклучените станови од грејната инсталација заради пасивното преземање на топлинската енергија добиена како последица на поминување на

топлинската енергија низ вертикалните цевки, како и заради непосредниот пренос на топлинската енергија низ материјата, односно од стан кој се снабдува со топлинска енергија кон стан кој не се снабдува со топлинска енергија, односно од подрачје со повисока температура кон подрачје со пониска температура (кондукција на топлината), предизвикуваат одземање на топлинската енергија од приклучените станови во колективното домување. Заради појавата на кондукција на топлина, исклучените станови од грејната инсталација во објектите за колективно домување се подгреваат на сметка на приклучените, а исклучените само се догреваат до бараната температура и затоа имаат помал трошок на греење во однос на оние кои се приклучени на грејната инсталација. Така, со исклучувањето всушност се нанесува штета на останатите приклучени корисници, бидејќи дел од топлинската енергија, според законот на физиката, се шири линеарно во сите правци, така што дел се пренесува и кај исклучениот корисник, без оглед дали тој тоа го бара или не. Снабдувањето со топлинска енергија во објекти на колективно домување нема ист третман како и снабдувањето со вода или електрична енергија, како што тоа најчесто се објаснува. Во колективните објекти исклучените корисници од снабдувањето со вода или електрична енергија немаат влијание врз останатите корисници на вода и електрична енергија, но исклучените станови од грејната инсталација имаат негативно влијание врз останатите корисници на топлинска енергија. Исклучените станови се пасивни корисници на топлинска енергија добиена од соседните и останатите станови во колективниот објект.

Во објекти за колективно домување каде снабдувањето со топлинска енергија е предвидено да биде преку системите за дистрибуција на топлинска енергија, не може да стане збор за несакана испорака на топлинска енергија. Сите станбени единици во колективниот објект се снабдуваат со топлинска енергија, а кај исклучените станови топлинската енергија се испорачува преку ѕидовите, подот и таванот со кои се граничи со соседните станови кај кои има испорака на топлинска енергија, како и преку вреловодните цевоводи за испорака и поврат на топлоносителот кои поминуваат низ просторот на исклучениот корисник

Оттука, произлегува дека корисникот на топлинска енергија во колективен објект не е во субординиран (подреден) однос со останатите корисници, туку станува збор за меѓусебно поврзана

зависност во користењето на топлинската енергија, како и од аспект на трошоците.

Имајќи го предвид наведеното, според Судот, неспорно произлегува заклучок дека во колективните објекти за домување, и исклучените потрошувачи од топлинскиот систем објективно користат одредена топлинска енергија поради неможноста тоа да се отстрани, од каде произлегува и основаноста на обврската за истата да платат, пропорционално на потрошената енергија, а не да ја користат на сметка на неисклучените потрошувачи. Тоа значи дека исклучените потрошувачи, со оспорениот член 53 став 2 од Правилата, се задолжуваат да платат за услуга која, поради техничките карактеристики на пренос на топлинска енергија, особено изразени во колективните објекти за домување каде распределбата на надоместокот се врши преку еден колективен мерен уред, и покрај исклучувањето од системот, сепак ја плодоуживаат услугата, поради што основано се задолжени да платат за користењето на истата.“

б) Новите Правила за снабдување со топлинска енергија, чии одредби се оспоруваат со иницијативата, се донесени врз основа на новиот Закон за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 96/2018 и 96/2019).

Со членот 54 од Правилата, чишто одделни одредби се оспоруваат, се уредуваат условите и постапката за исклучување на потрошувачите во станбени, станбено-деловни, деловно-станбени и деловни објекти каде распределбата на надоместокот се врши преку еден мерен уред на влез во топлинска потстанција. Така, се пропишува дека во таквите објекти може да се врши поединечно исклучување на посебен дел од објектот по барање на сопственикот доколку се исполнети условите и постапката пропишани со Правилата (став 1), се пропишува обврска за сопственикот на посебен дел во станбени, станбено-деловни, деловно-станбени и деловни објекти каде распределбата на надоместокот се врши преку еден мерен уред, а во којшто сопственикот не живее или не го користи за деловни потреби, да има обврска да го плаќа надоместокот за ангажирана топлинска моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија, кој се определува согласно Тарифниот систем за продажба на топлинска енергија (став 2), како и се пропишува дека сопственикот кој живее или го користи објектот од став (2) од овој член, а кој е исклучен од системот за централно греење, е обврзан тоа да го докаже со

приложување на валиден документ (лична карта и имотен лист) и дека нема обврска да го плаќа надоместокот за ангажирана топлинска моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија, кој се определува согласно Тарифниот систем за продажба на топлинска енергија (став 3).

Со иницијативата се оспоруваат одредбите од ставот 1 на членот 54 од Правилата, со кои се пропишуваат условите и постапката за поединечно исклучување на посебен дел од објектот по барање на сопственикот.

Во однос на наводите во иницијативата, Судот го имаше предвид следното:

Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Од изнесените уставни одредби произлегува дека владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија и дека таа вредност се остварува така што законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите, при што секој субјект е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со Законот за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр.96/2018) се уредуваат: 1) целите и начинот на спроведување на енергетската политика; 2) изградбата на енергетски објекти; 3) статусот и надлежноста на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги на Република Македонија; 4) пазарите на електрична енергија, природен гас, топлинска енергија, како и пазарот на сурова нафта, нафтени деривати и горива за транспорт; 5) начинот и постапката за утврдување и исполнување на обврските за обезбедување на јавна услуга на пазарите за електрична енергија, природен гас и топлинска енергија, како и правата и обврските на потрошувачите на енергија и корисниците на енергетските системи; 6) начинот и условите за поттикнување на користењето на обновливите извори на енергија и 7) други прашања од областа на енергетиката (член 1).

Според член 4 став 1 точки 7, 8 и 9 од Законот, енергетски дејности се: регулирано производство на топлинска енергија; дистрибуција на топлинска енергија и снабдување со топлинска енергија. Според ставот 4 на истиот член, вршителите на енергетските дејности наведени во ставот (1) точки 1) до 9) од овој член имаат обврска за обезбедување на јавна услуга при вршењето на дејноста на начин и под услови утврдени со овој закон (во натамошниот текст: регулирани дејности).

Согласно член 16 став 1 од Законот, Регулаторната комисија за енергетика е самостојно, непрофитно регулаторно тело кое го регулира и контролира начинот на вршење на енергетските дејности од овој закон.

Според член 30 од Законот:

(1) Регулаторната комисија за енергетика донесува посебни правила за снабдување со електрична енергија, топлинска енергија и природен гас.

(2) Со правилата за снабдување од ставот (1) на овој член поблиску се уредуваат општите услови и начинот на снабдување, како и меѓусебните права, обврски и одговорности на снабдувачот и потрошувачот на соодветен вид енергија и операторот на соодветниот систем, а особено:

1) условите, начинот и рокот на склучување на договорот за снабдување со соодветниот вид енергија;

2) начинот на мерење, пресметка, фактурирање и наплата на испорачаната енергија;

3) потрошувачите на кои не може да им се прекине испораката и начинот на обезбедување на гаранции за намиравање на трошоците за потрошената енергија;

4) начинот и постапката за промена на снабдувачот од страна на потрошувачите и остварувањето на правото на потрошувач без надомест да го промени снабдувачот;

5) квалитетот на услугите обезбедени од страна на снабдувачите на енергија;

6) минималните услови и начинот за организациска поставеност и техничка опременост на снабдувачите на енергија за обезбедување на комуникација со потрошувачите заради обезбедување на пропишаниот квалитет на услугите коишто ги обезбедува снабдувачот;

7) обврски на снабдувачот кон различните категории на потрошувачи и специфичноста на секоја категорија на потрошувачи во однос на нивната финансиска и преговарачка способност;

8) начинот и постапките за комуникација и размена на информации помеѓу снабдувачот на енергија и операторот на соодветниот сис-

тем заради обезбедување на пропишаниот квалитет на енергијата и услугите што ги обезбедуваат операторите;

9) условите и постапката за исклучување на потрошувачите од системите за пренос или дистрибуција, во случај кога потрошувачите не ги исполнуваат обврските утврдени со закон, друг пропис и/или договор;

10) начинот, формата и рокот за поднесување на извештаи, кои снабдувачите на енергија и соодветните оператори се должни да ги достават до Регулаторната комисија за енергетика;

11) неопходните информации што снабдувачите се должни навремено да им ги обезбедат на потрошувачите во нивните сметки, како и информациите што треба да бидат јавно достапни, а се од интерес за сите потрошувачи;

12) услови и начини за снабдување на ранливи потрошувачи и

13) посебните мерки за заштита на потрошувачите.

(3) Со правилата за снабдување со електрична енергија се уредуваат правата и обврските на универзалниот снабдувач, како и правата и обврските на потрошувачите што ги снабдува.

(4) Со правилата за снабдување со природен гас и со правилата за снабдување со топлинска енергија се уредуваат правата и обврските на снабдувачот со природен гас и снабдувачот со топлинска енергија коишто имаат обврска за обезбедување на јавна услуга во снабдувањето, како и правата и обврските на потрошувачите што ги снабдуваат.

(5) Со правилата за снабдување со електрична енергија и со правилата за снабдување со природен гас се уредуваат правата и обврските на снабдувачот со електрична енергија во краен случај и снабдувачот со природен гас во краен случај.

Согласно член 158 од Законот:

(1) Снабдувачот со топлинска енергија, е должен да ги снабдува потрошувачите со кои има склучено договор за сигурно, континуирано и квалитетно снабдување со топлинска енергија во согласност со правилата за снабдување со топлинска енергија, склучените договори за снабдување и издадената лиценца.

(2) Снабдувачот со топлинска енергија, за сите системи за топлинска енергија со коишто се снабдуваат потрошувачите, е должен да склучи годишен договор со операторот на системот за дистрибуција на топлинска енергија за набавка на топлинска енергија за потребите на потрошувачите, по цени и тарифи претходно одобрени и објавени од Регулаторната комисија за енергетика.

(3) Договорот од ставот (2) на овој член го одобрува Регулаторната комисија за енергетика и со него подетално се уредуваат меѓусебните права и обврски на снабдувачите и операторот на системот за

дистрибуција, а се заснова на мрежните правила за дистрибуција на топлинска енергија и правилата за снабдување со топлинска енергија.

(4) Снабдувачот со топлинска енергија, врз основа на отчитувањата на мерните уреди и отчитувањата на уредите за локално распределување од членот 159 ставови (4) и (5) од овој закон, врши наплата на испорачаната топлинска енергија на потрошувачите по цена утврдена од Регулаторна комисија за енергетика.

(5) Снабдувачот со топлинска енергија, е должен да доставува до Регулаторната комисија за енергетика годишни извештаи за продадената топлинска енергија, според условите утврдени во лиценцата.

(6) Годишните извештаи од ставот (5) на овој член, снабдувачот со топлинска енергија е должен да ги достави и до Министерството и градоначалниците на единиците на локалната самоуправа на чија територија снабдувачот ја врши дејноста.

Согласно член 160 од Законот, потрошувачите на топлинска енергија приклучени на системот за дистрибуција на топлинска енергија имаат право на слободен избор од кој снабдувач ќе бидат снабдувани.

в) Од анализата на наведените и другите одредби од Законот за енергетика, произлегува дека право е на законодавецот да основа независни стручни тела и да им пренесува јавни овластувања, во случајов, да основа Регулаторна комисија за енергетика, на која и се пренесени овластувања во сферата на регулирањето на одделни прашања во вршењето на енергетските дејности определени со Законот за енергетика.

Регулаторната комисија за енергетика врз основа на член 24 став 1 точка 1) алинеја 15 и член 30 од Законот за енергетика, ги донела Правилата за снабдување со топлинска енергија, со кои се уредуваат општите услови и начинот на снабдување со топлинска енергија како и меѓусебните права, обврски и одговорности на снабдувачот со топлинска енергија (во понатамошниот текст: снабдувач), потрошувачите на топлинска енергија (во понатамошниот текст: потрошувачи) и операторот на системот за дистрибуција на топлинска енергија (во понатамошниот текст: операторот на системот за дистрибуција) (член 1).

Во однос на прашањата покренати со иницијативата, Судот го имаше предвид следното:

1) Во однос на пропишаниот критериум за барање согласност за исклучување од парното греење од 51% од станарите (член 54 став 1 точка 1 од Правилата)

Според член 30 став 2 од Уставот, сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата.

Во Законот за домување („Службен весник на Република Македонија“ број 99/2009, 57/2010, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 55/2013, 163/2013, 42/2014, 199/2014, 146/2015 и 31/2016) се пропишани повеќе случаи кога се бара согласност од станарите за преземање на одредени дејствија: - донесување на план за одржување на станбената зграда (член 12 став 4), определување на управител (член 18 став 1), договор за вршење на управувачки работи (член 22), раководење со собир на сопственици (член 38 став 2), формирање на заедница на сопственици-правно лице (член 54 став 1), престанок на заедницата на сопственици (член 64 став 1). Заедничко за сите овие случаи е дека одлуката е донесена ако за неа гласале повеќе од половина од сопствениците на посебните делови.

Според член 59-а алинеја 5 од Законот за градење („Службен весник на Република Македонија“ број 130/2009, 124/2010, 18/2011, 36/2011, 54/2011, 13/2012, 144/2012 и 25/2013, 79/2013, 137/2013, 163/2013, 27/2014, 28/2014, 42/2014, 115/2014, 149/2014, 187/2014, 44/2015, 129/2015, 217/2015, 226/2015, 30/2016, 31/2016, 39/2016, 71/2016, 132/2016 и 35/2018) доколку се работи за доградба и надградба на згради во етажна сопственост, потребно е да се обезбеди договор со заедницата на сопственици на посебни делови на објектот или писмена согласност од мнозинството сопственици на посебните делови од објектот кои претставуваат повеќе од половината од вкупната површина на објектот со имотни листови за посебните делови на објектот.

Според член 101 став 1 од Законот за сопственост и други стварни права ("Службен весник на Република Македонија" број 18/2001, 92/2008, 139/2009 и 35/2010), стан, дел од стан, помошна станбена и заедничка просторија врз основа на проектна документација може да се пренамени за вршење на деловна дејност по барање на сопственикот на тој дел од зградата, ако со тоа не се загрозува безбедноста на граѓаните во зградата, ако не и се нанесува штета на зградата и ако не се оневозможуваат другите корисници во мирното користење на становите, по претходна согласност на мнозинството сопственици на становите, односно на деловните простории во зградата, односно на влезот во зградата.

Според член 110 од истиот закон, поправките и преправките на деловите од зградата што се во функција на зградата како целина, можат да се вршат врз основа на договор за заемни односи, а ако не е склучен таков договор врз основа на непосредна спогодба на мнозинството сопственици на деловите од зградата. Поправките и преправките на деловите на зградата што се во функција само на определени делови од зградата (влезови), се вршат врз основа на согласност на мнозинството сопственици на тие делови од зградата (став 1). Ако меѓу сопствениците не дојде до согласност, односно ако некој од нив не се согласи со потребата од поправките, односно преправките, надлежниот суд по предлог на заинтересираниот сопственик, односно на сопствениците, ќе одлучи во вонпарнична постапка дали да се извршат тие поправки, односно преправки, водејќи сметка за нивната оправданост (став 2).

Од наведените одредби произлегува дека законодавецот, во регулирањето на односите на сопствениците на посебни делови во објектите за колективно домување, секогаш водел сметка за согласноста или волјата на мнозинството сопственици на посебните делови бидејќи индивидуалните одлуки на сопствениците за прашања од заеднички интерес би можеле да го нарушат заедничкиот интерес на станарите.

Оттука, произлегува дека барањето согласност за поединечно исклучување од дистрибутивниот систем на топлинска енергија од мнозинството од вкупниот број на сопственици на посебните делови од објектот, како што е пропишано со член 54 став 1 точка 1 од Правилата за снабдување со топлинска енергија, е во согласност со наведеното начело на кое се заснова уредување на односите во колективните објекти на домување.

Имено, индивидуалното право на сопственикот да одлучи дали ќе користи или нема да користи јавна услуга во својата сопственост од објектот не смее да го наруши заедничкиот интерес на другите сопственици на посебните делови од објектот, кое нешто се обезбедува со пропишаното мнозинско одлучување.

Во смисла на наведеното, Уставниот суд во своето Решение У.бр.125/20102 има констатирано дека во објектите за колективно домување, исклучените станови од грејната инсталација заради пасивното преземање на топлинската енергија добиена како последица на поминување на топлинската енергија

низ вертикалните цевки, како и заради непосредниот пренос на топлинската енергија низ материјата, односно од стан што се снабдува со топлинска енергија кон стан што не се снабдува со топлинска енергија, односно од подрачје со повисока температура кон подрачје со пониска температура (кондукција на топлината), предизвикуваат одземање на топлинската енергија од приклучените станови во колективното домување. Заради појавата на кондукција на топлина, исклучените станови од грејната инсталација во објектите за колективно домување се подгреваат на сметка на приклучените, а исклучените само се догреваат до бараната температура и затоа имаат помал трошок на греење во однос на оние кои се приклучени на грејната инсталација. Така, со исклучувањето всушност се нанесува штета на останатите приклучени корисници, бидејќи дел од топлинската енергија, според законот на физиката, се шири линеарно во сите правци, така што дел се пренесува и кај исклучениот корисник, без оглед дали тој тоа го бара или не. Снабдувањето со топлинска енергија во објекти на колективно домување нема ист третман како и снабдувањето со вода или електрична енергија, како што тоа најчесто се објаснува. Во колективните објекти исклучените корисници од снабдувањето со вода или електрична енергија немаат влијание врз останатите корисници на вода и електрична енергија, но исклучените станови од грејната инсталација имаат негативно влијание врз останатите корисници на топлинска енергија. Исклучените станови се пасивни корисници на топлинска енергија добиена од соседните и останатите станови во колективниот објект.

Оттука, постои меѓусебно поврзана зависност во користењето на топлинска енергија во секој поглед, особено од аспект на трошоците. Токму во таа смисла е и определбата во член 54 став 1 точка 1 од Правилата за барање на согласност за исклучување од мнозинството од вкупниот број на сопственици на посебни делови на објектот.

Имајќи го предвид наведеното, според Судот, не може основано да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 54 став 1 точка 1 од Правилата со уставните и законските одредби на кои се повикува иницијативата.

2) Во однос на прашањето кое се покренува со иницијативата, дека со Правилата, како подзаконски акт, се пропишуваат

права и обврски за граѓаните, што е всушност законска материја (член 54 став 1 точки 2-9 од Правилата)

Со точките 2-9 од ставот 1 на членот 54 од Правилата, се пропишува постапка за сопственикот на посебниот дел од објектот кој сака да се исклучи од системот за централно греење. Целта на пропишаната постапка е да се добие одобрување за исклучување од страна на снабдувачот со топлинска енергија, што ќе резултира со краен исход – исклучениот од системот на централно греење во објект за колективно домување да не плаќа надоместок за топлинска енергија (член 54 став 3 од Правилата).

Од анализата на пропишаната постапка, а имајќи ја предвид целината на членот 54, произлегува дека таа подразбира одредени обврски за сопственикот на посебниот дел од објектот кој сака да се исклучи од системот за централно греење (изработка на елаборат за енергетска ефикасност, ангажирање енергетски контролор) коишто имаат за цел остварување на одредено право: ослободување од обврската за плаќање надоместок за топлинска енергија.

Според член 30 став 4 од Законот за енергетика, со правилата за снабдување со природен гас и со правилата за снабдување со топлинска енергија се уредуваат правата и обврските на снабдувачот со природен гас и снабдувачот со топлинска енергија коишто имаат обврска за обезбедување на јавна услуга во снабдувањето, како и правата и обврските на потрошувачите што ги снабдуваат.

Меѓутоа, според Судот, основано може да се постави прашањето дали така пропишаните права и обврски за сопственикот на посебниот дел од објектот, со член 54 став 1 точки 2-9 од Правилата, ги надминува законските рамки за пропишување на права и обврски на потрошувачите во редовното користење на топлинска енергија во смисла на член 30 став 4 од Законот за енергетика. Според Судот, станува збор за пропишување на нови, посебни и специфични права и обврски на граѓаните, за прашања коишто не се дел од редовното користење на топлинската енергија, а пропишувањето на такви права и обврски за граѓаните со подзаконски акт, наместо со закон, води кон повреда на начелото на владеењето на правото, што уставно не е дозволено. Притоа, треба да се има предвид дека и при пропишувањето на права и обврски за граѓаните со закон, што е негово уставно

овластување, законодавецот е должен да води сметка граѓаните да бидат ставени во еднаква положба.

Во конкретниот случај, пропишаната постапка во член 54 став 1 од Правилата води кон остварување на право – ослободување од обврската за плаќање надоместок за топлинска енергија на сопствениците кои живеат во станот но не сакаат да ја користат топлинската енергија (став 3), кое пак право не го користат сопствениците на станот кои не го користат станот или другите корисници на системот на парно греење (став 2). Имено, според ставот 2 на истиот член од Правилата, сопственикот на посебен дел во станбени, станбено-деловни, деловно-станбени и деловни објекти каде распределбата на надоместокот се врши преку еден мерен уред, а во кој што сопственикот не живее или не го користи за деловни потреби, има обврска да го плаќа надоместокот за ангажирана топлинска моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија, кој се определува согласно Тарифниот систем за продажба на топлинска енергија.

Оттука, произлегува дека со членот 54 од Правилата, сопствениците на посебен дел во станбени, станбено-деловни, деловно-станбени и деловни објекти каде распределбата на надоместокот се врши преку еден мерен уред, се ставаат во нееднаква положба во зависност од тоа дали не живеат и не го користат станот/објектот или се исклучени од системот за парно греење а живеат во објектот, односно едните подлежат на обврска за плаќање на надоместокот за ангажирана топлинска моќност (фиксен дел) од надоместокот за топлинска енергија (член 54 став 2), а другите се ослободени од таа обврска (член 54 став 3), иако и во двата случаи топлинската енергија се шири низ цевките, таваните, ѕидовите... на ист начин поради техничките карактеристики на пренос на топлинска енергија, особено изразени во колективните објекти за домување каде распределбата на надоместокот се врши преку еден колективен мерен уред. Ваквата специфика веќе била оценета од страна на Уставниот суд, со Решението У.бр.125/2012, претходно цитирано.

Според член 14 став 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, при испитување на уставноста на закон, односно уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт, Уставниот суд може да ја оценува уставноста и законитоста и на одредбите од прописот или другиот општ акт што не се оспорени со иницијативата.

Иако со иницијативата се оспоруваат само делови од член 54 став 1 од Правилата, односно се бара од Уставниот суд да интервенира и го отстрани од правниот поредок делот кој пропишува обврски за сопственикот на посебниот дел на објектот за колективно домување кој сака да се исклучи од системот на централно парно греење, што пак, би имало за последица тој да биде исклучен од системот само по негово барање, без никакви обврски, и особено без обврска да го плаќа надоместокот за ангажирана топлинска моќност (член 54 став 3), според Судот, природата на пропишаната материја подразбира анализа и оцена на целината на членот 54 од Правилата, зашто само во таков случај може да се согледа целината и смислата на наведената регулатива. Ова затоа што сите пропишани три става на членот 54 од Правилата се меѓусебно условени и поврзани, а само интервенирање во ставот 1 од членот, како што се бара во иницијативата, всушност би претставувало нова регулатива за прашањето, различна од сега пропишаната, со што Уставниот суд би се довел во улога на регулатор, што не е негова уставна надлежност.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај се настапени наведените деловнички претпоставки и дека Уставниот суд треба да ја оценува уставноста и законитоста на членот 54 од Правилата во целина, а не само оспорениот став 1 од овој член.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека основано може да се постави прашањето за согласноста на членот 54 од Правилата за топлинска енергија со член 8 став 1 алинеја 3 и член 9 став 2 од Уставот и со член 30 став 4 од Законот за енергетика.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.76/2019 од 04.12.2019)**

## I.3. РЕШЕНИЈА ЗА ЗАПИРАЊЕ НА ПОСТАПКА

### 13.

#### У.бр.28/2019

**- Одлука за запирање на спроведување на детални урбанистички планови**

**Запирање поради престанок на важење на оспорената одлука во текот на постапката за оценување на нејзината уставност.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 47 алинеја 1 и член 71 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992), на седницата одржана на 29 мај 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ЗАПИРА постапката за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови, број 08-5438/12 од 13.12.2018 година, донесена на 21-та седница на Советот на Општина Центар, одржана на 13.12.2018 година, објавена во „Службен гласник на Општина Центар” број 20 од 14.12.2018 година.

2. СЕ СТАВА ВОН СИЛА решението за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на Одлуката означена во точката 1 на ова решение.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод поднесената иницијатива од Градежната комора на Македонија од Скопје и Стопанска комора на Северо-Западна Македонија од Скопје, со Решение У.бр.28/2019 од 20 март 2019 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на одлуката наведена во точката 1 од ова решение и го запре

извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на наведената одлука, затоа што пред Судот, со основ се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот и законите.

4. Во текот на постапката Судот утврди дека доносителот на оспорениот акт до Уставниот суд достави допис број 09-1859/4 од 27.03.2019 година, со кој го известува Судот дека Советот на Општина Центар донел Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови, број 08-1859/2 од 27.03.2019 година, во која се наведува дека со донесувањето на таа одлука престанува да важи Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови број 08-5438/12 од 13.12.2018 година, објавена во „Службен гласник на Општина Центар“ број 20 од 14.12.2018 година, донесена од Советот на Општина Центар. Во прилог на известувањето е доставена и Одлуката за начинот на применување на деталните урбанистички планови, број 09-1859/3 од 27.03.2019 година, донесено од градоначалникот на Општина Центар.

Од увидот во Одлуката за начинот на применување на деталните урбанистички планови, број 08-1859/2 од 27.03.2019 година, донесена од Советот на Општина Центар, Судот утврди дека со членот 7 од Одлуката се утврдува престанување на важење на Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови број 08-5438/12 од 13.12.2018 година, објавена во „Службен гласник на Општина Центар“ број 20 од 14.12.2018 година, донесена од Советот на Општина Центар.

Погоре наведената одлука со чие донесување престанува важноста на оспорената одлука за која Уставниот суд со Решение У.бр.28/2019 од 20 март 2019 година, поведе постапка за оценување на нејзината согласност со Уставот и законите, е објавена во „Службен гласник на Општина Центар“ број 6 од 28.03.2018 година.

5. Согласно член 47 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, Уставниот суд ќе ја запре постапката ако во текот на постапката законот, другиот пропис или општ акт престанале да важат, а не наоѓа основи за оценување на нивната уставност, односно уставност и законитост во време на важењето.

Во конкретниот случај, имајќи предвид дека во текот на постапката, Советот на Општина Центар донел Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови, број 08-1859/2 од 27.03.2019 година, објавена во „Службен гласник на Општина Центар“ број 6 од 28.03.2018 година, со чие донесување оспорениот акт престанал да важи и не е повеќе во правниот поредок, Судот утврди дека се настапени условите од член 47 алинеја 1 од Деловникот за запирање на постапката.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.28/2019 од 29.05.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по моето гласање против Решението У.бр.28/2019 од 29 мај 2019 година, со кое Уставниот суд одлучи да ја запре постапката за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови, број 08-5438/12 од 13.12.2018 година, донесена на 21-та седница на Советот на Општина Центар, одржана на 13.12.2018 година, објавена во „Службен гласник на Општина Центар“ број 20 од 14.12.2018 година, писмено го образложувам следното

#### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Не се согласувам со одлуката на мнозинството на судии да ја запре постапката за оценување на уставноста и законитоста на оспорената Одлука, и покрај неспорниот факт што истата повеќе не постои во правниот поредок. Сметам дека Судот требаше да демонстрира без компромисна одлучност во обезбедувањето на темелната вредност на нашиот уставен поредок - владеење на правото, со цел да го спречи изигрувањето и грубите повреди на

Уставот и законите од страна на Советот на Општина Центар, односно да го примени член 70 од Деловникот на Уставниот суд, и да утврди неуставност и незаконитост на оспорената Одлука во времето на нејзиното важење.

По иницијативите поднесени од Градежна комора на Македонија и Стопанска комора на Северозападна Македонија, со кои беше оспорена Одлуката за запирање на спроведувањето на деталните урбанистички планови, број 08-5438/12 од 13.12.2018 година, Уставниот суд, на седницата одржана на 20 март 2019 година, одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената Одлука, како и да го запре извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на наведената Одлука, затоа што пред Судот оправдано и основано се постави прашањето за нејзината согласност со Уставот и законите. Нацрт - решението за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорениот акт, за одлучување беше ставено на дневниот ред на седницата на Судот која се одржа на 27 март 2019 година. Меѓутоа, Судот утврди дека на ден 27.03.2019 година, доносителот на оспорениот акт, до Уставниот суд доставил допис со кој го известува Судот дека Советот на Општина Центар донел Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови број 08-5438/12 од 27.03.2019 година, во која се уредува дека со донесувањето на таа Одлука престанала да важи оспорената Одлука за која Судот поведе постапка за оценка на нејзината согласност со Уставот и законите. Со ваквото постапување, доносителот на оспорениот акт, повторно, со нова Одлука која по мое длабоко уверување е спротивна на Уставот и законите, всушност, продолжи (како и претходно со носење на дури пет идентични на оспорената Одлука, Одлуки со темпорална важност од по 2 месеца) да ги пречекорува своите законски надлежности со грубо изигрување на Уставниот суд, и повреда на уставно-правното начело на владеење на правото.

На седницата на Судот оддржана на 29 мај 2019 година, Судот наместо да го примени член 70 од Деловникот на Уставниот суд, (кој во алинејата 6 предвидува дека Уставниот суд донесува одлука кога одлучува за суштината на работата и тоа: “за утврдување на неуставност на закон односно неуставност и незаконитост на пропис и друг општ акт во време на важењето, што престанал да важи во текот на постапката, ако се исполнети

условите за нивно поништување”), одлучи да ја запре постапката, бидејќи оспорениот акт во текот на постапката престанал да важи и не е повеќе во правниот поредок. По мое мислење, со ваквата одлука, наместо да демонстрира одлучност во обезбедувањето на уставно-правното начело на владеење на правото, со цел да го спречи изигрувањето и повредите на Уставот како и пречекорувањето на законските надлежностите од страна на Советот на Општина Центар, Судот всушност направи компромис на штета на уставно-правното начело на владеење на правото од кое произлегува и правната сигурност за граѓаните.

Но, во детали да ги елаборирам моите становишта и зошто сум против одлуката на Уставниот суд да ја запре постапката.

Прво, ако се анализира основот за донесување на оспорената одлука, лесно може да се утврди дека во ниту еден од основите наведени во уводот на оспорениот акт каде се цитирани членови од Законот за просторно и урбанистичко планирање и од Законот за локална самоуправа, не се предвидува овластување и надлежност на локалната власт, да стави во мирување еднаш донесен план или пак друг акт за планирање. Во наведените закони едноставно не постои ниту поим ниту постапка за ставање во мирување на еднаш донесен ДУП. Повикувањето на членот 28 став 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, нема никаква поврзаност со диспозитивот на оспорената одлука од причини што во истиот се наведува и опишува постапката која следи при донесување на детални урбанистички планови во смисла на стратегиска оценка за влијание на животната средина и врз здравјето на луѓето, односно наведениот основ се однесува само и единствено за постапката на донесување на деталните урбанистички планови, а не и на нивно спроведување. Понатаму, доносителот на оспорената одлука за свој основ исто така го зел членот 41 став 4 алинеја 1 од наведениот закон според кој советите на општините во Градот Скопје донесуваат детални урбанистички планови, што е точно, но точно е и дека овој член нема никаква врска со ниту една од одредбите од оспорената одлука. Советот на Општина Центар, меѓу другото како основ за донесување на оспорената одлука ја цитирал одредбата од член 43 став 1 алинеја 3 од Законот за просторното и урбанистичко планирање, која се однесувала на важноста на деталните урбанистички планови, односно дека планирањето на просторот се врши за период од најмалку пет години за детални урбанистички

планови. Во однос на повикувањето на Законот за локалната самоуправа, точно е дека постојат надлежности кои се ексклузивно право на општините, кои им се пренесени, но Законот вели дека општините самостојно ги вршат надлежностите, но во рамките на законите. Тоа значи дека законодавецот одредил рамки до каде може локалната власт со надлежностите. Таа рамка е токму таа која го спречува самоволието на локалните власти, и постои за да се ограничат токму вакви „креативни“ одлуки на Советот на Општина Центар. Оттука, Советот на Општината Центар, донел Одлука која нема своја законска основаност, односно Советот ги пречекорил своите надлежности и донел незаконска Одлука.

Потврда за ваквото мое тврдење е фактот што во овој момент во собраниска процедура се наоѓаат предлог на Законот за урбанистичко планирање во кој се уредува прашањето за важење на урбанистичките планови и нивна суспензија. Имено, во собраниска процедура се наоѓа предлог законско решение со кое “Урбанистички план, негов дел или планска одредба може да биде суспендирана од применување од страна на донесувачот на планот, поради докажана и несомнена штета по јавниот интерес што е воочена во текот на спроведувањето на планот, која би се зголемувала со неговото спроведување, а произлегува од нивната спротивставеност со законот и прописите донесени врз основа на него, поради нивната неусогласеност со планови од повисоко ниво или поради плански решенија чишто штетни последици по јавниот интерес не биле воочени во постапката за нивно донесување”, што доколку биде изгласано ќе претставува законски основ за носење на Одлука каква што има донесено Советот на Општина Центар, која беше оспорена пред Уставниот суд. Во моментот на носењето на оспорената Одлука од страна на Советот на Општина Центар, ваков законски основ едноставно не постои!

## 12. Важење на урбанистички планови и нивна суспензија

### Член 23

(5) Урбанистички план од член 10 став (1) точки 1, 2, 3 и 4, негов дел или планска одредба може да биде суспендирана од применување од страна на донесувачот на планот, поради докажана и несомнена штета по јавниот интерес што е воочена во текот на спроведувањето на планот, која би се зголемувала со неговото спроведување, а произлегува од нивната спротивставеност со законот и прописите донесени

врз основа на него, поради нивната неусогласеност со планови од повисоко ниво или поради плански решенија чиишто штетни последици по јавниот интерес не биле воочени во постапката за нивно донесување.

(6) Донесувачот на планот, одлуката за суспензија ја донесува врз основа на стручен елаборат за суспензија на применувањето на урбанистичкиот план, негови делови или плански одредби, изработен од комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон, а по претходно добиено мислење од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот, кое се издава во рок од 15 работни дена по приемот на стручниот елаборат и барањето за мислење.

(7) Одлуката од ставот (6) на овој член е на сила до донесувањето на измени и/или дополнувања на суспендираниот урбанистички план, негови делови или плански одредби, со коишто ќе се надминат и отстранат недостатоците што биле основ за суспензијата, но не подолго од шест месеци за поединечни делови од урбанистички план или одредени плански одредби и една година за целиот плански опфат на урбанистичкиот план.

(8) Одлуката од ставот (6) на овој член не може да се донесе доколку донесувачот истовремено не донесе одлука за отпочнување на постапката за донесување на нов урбанистички план или на измени и дополнувања на урбанистичкиот план од ставот (7) на овој член.

(9) По истекот на роковите од став (7) и неисполнувањето на условот од став (8) на овој член, суспендираниот урбанистички план, неговите делови или плански одредби продолжуваат да се спроведуваат, при што штетите што настанале од суспендирањето на планот како и од неотстранувањето на недостатоците на урбанистичкиот план од ставот (5) од овој член, ги сноси единицата на локалната самоуправа за урбанистичките планови од локално значење.

Оспорената одлука не е само незаконска, истата е неуставна. Со оспорената одлука без законски основ Општината запрела постапки за издавање на градежни одобренја на важечки детални урбанистички планови, со што се ограничува правото на градење кое произлегува од правото на сопственост на недвижни ствари. Правото на сопственост како уставно загарантирано право на сопственикот му дава право стварта да ја држи, целосно да ја користи и да располага со неа по своја волја. Едно од основните права на сопственикот е правото на градење како право кое извира од правото на сопственост врз определена недвижна ствар, а ограничувањето на правото на градење претставува еден вид ограничување на правото на сопственост.

Сопственоста може да се ограничи само ако се утврди јавен интерес утврден со закон.

Понатаму, во оспорената Одлука во член 2 се наведува дека додека трае запирањето на спроведувањето на деталните урбанистички планови, се запираат постапките за издавање одобренија за подготвителни работи и за издавање одобренија за градење, но дека сите започнати постапки и постапките за кои се издаваат одобренија за градење во врска со предметните детални урбанистички планови, може да продолжат. Со ваквото уредување во оспорената Одлука, со “мораториум” за кој не постои законска основа, Општина Центар ги доведува во нееднаква и во понеповолна правна положба граѓаните што имале сопственост на недвижности на територијата на Општина Центар во однос на граѓаните од истата Општина кои пред донесување на спорната Одлука за “мораториум” ги уживале правата кои произлегуваат од сопственоста согласно законски донесените и важечки ДУП-ви.

Постапката за донесување на урбанистички планови, како и постапката за издавање на одобренија за подготвителни работи и одобренија за градење, се јасно уредени со закон, со строг редослед на дејствија и точно утврдени рокови, и сите органи треба да ги почитуваат, вклучително и Општината бидејќи тоа се законски предвидени постапки. Во конкретниот случај, Општината Центар, донесувајќи ја оспорената Одлука се ставила над Собранието на Република Северна Македонија, односно самата си доделила овластување кое може да и биде дадено само со Закон (како што впрочем може да се види во предлог Законот за урбанистичко планирање). Ке повторам, во ниеден важечки Закон, не е предвиден институтот запирање или суспензија на законски донесен и важечки ДУП. Доколку Општината Центар констатирала недоследности во ДУП-ви, таа има право истите да ги корегира, но само и само на законски начин, преку со закон доделена надлежност и овластување.

Но во овој конкретен случај, Општина Центар Советот не само што не ги испочитувал законот и Уставот, туку на еден перфиден начин одлучил да го изигра и Уставниот суд. Како поинаку да се објасни постапувањето на доносителот на оспорениот акт, кој за периодот декември 2017 до декември 2018 кога е донесена оспорената одлука носи 5 одлуки со темпорално важење од по два месеца. Зошто ако доносителот на оспорениот акт бил убеден во законитоста и уставноста на својата Одлука, не донел една,

туку 5, со оспорената шест, и со најновата со која ја става вон сила оспорената Одлука, вкупно 7 одлуки за “мораториум”?

Оправдано се поставува прашањето дали со ваквото постапување доносителот на оспорениот акт сакал да го изигра Уставниот суд, кој за период од два месеца, следејќи ги деловничките одредби, реално тешко може да постапи и да укине или поништи Одлука која во правниот поредок егзистира само два месеца. Сметам дека доносителот на оспорениот акт, имал доволно време на располагање за на законски пропишан начин да ги отстрани недоследностите утврдени во ДУП-ви за кои тврди дека постојат, поради што и впрочем ги носел без законски основ одлуките за т.н “мораториум”.

Второ прашање, кое оправдано само по себе се поставува, зошто во ситуација кога Уставниот суд, на 20 март 2019 година, поведува постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената Одлука и носи временна мерка, пред Судот да се произнесе, Советот на Општина Центар донел Одлука за начинот на применување на деталните урбанистички планови број 08-5438/12 од 27.03.2019 година, со која престанала да важи оспорената Одлука? Дали и ова постапување не е обид да биде изигран Уставниот суд?

Аргумент повеќе е што Уставниот суд со Решение У.бр. 56/2018 од 08.05.2019 година ја укина Одлуката за изземање на градежни парцели при урбано планирање и спроведување на постапки на ДУП Скопје Север Централен дел-Исток, донесена од Советот на Општина Чаир, на седница одржана на 26.09.2013 година, број 07-2252/18 од 30.09.2013 година, објавена во „Службен гласник на Општина Чаир” број 14/2013. Укинувањето на оваа Одлука се базираше на исти и слични аргументи какви што се наведени во ова издвоено мислење.

Исто така, Уставниот суд во повеќе предмети, водејќи се од неговата примарна надлежност да го чува односно да го гарантира почитувањето на Уставот, да го гарантира владеењето на правото и правната сигурност, одлучи да ги поништи одлуките на повеќе Општини за распишување на референдум за изјаснување на граѓаните на југоистокот на државата за т.н “рудници на смртта”. Судот во тие случаи утврди пречекорување на надлежностите на локалните власти и одлучи да не прави компромис со владеењето на правото. Идентично постапување Уставниот суд

покажа во случаите кога, неодамна, укина повеќе ДУП-ви во Општина Карпош, од причина што утврди дека при нивното носење не биле запазени законските услови. Тоа значи дека Судот во повеќе наврати покажа кредибилитет и не дозволи пречекорување на надлежностите и “самоволие” на локалните власти, што не е случај и во предметот за оспорената Одлука на Советот на Општина Центар. Владеењето на правото не случајно е темелна вредност на нашиот уставен поредок. Преку владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, се обезбедува примена на правните норми и на конкретни случаи и таа примена претставува механизам кој го исклучува самоволието и арбитрерноста на носителите на власта, односно обезбедува супремација на правото преку почитување на начелото на уставност и законитост, како и слободите и правата на човекот и граѓанинот. Правната сигурност на граѓаните, исто така, е основа за функционирање на владеењето на правото. Владеењето на правото е гаранција за остварување на сите останати темелни вредности на нашиот уставен поредок. Уставот и законите важат за сите и сите се еднакви пред нив. Ако сите централни, локални органи во Република Северна Македонија почнат да ги пречекоруваат своите законски надлежности, да ги кршат Уставот и законите, со аргументи од типот “во име на Уставот го кршам Уставот и законите”, последиците се вовед во “правна анархија”. Уставот и законите постојат за да го штитат јавниот, општиот интерес, а тоа се постигнува само преку нивно почитување.

За крај само една аналогична за постапувањето на Советот на Општина Центар. Постапувањето на Советот на Општина Центар кој не донел измени или дополнувања, или пак да донесе нови ДУП-ви, туку одлучил да ги “запре”, и тоа 31 од вкупно 33 важечки и законски донесени ДУП-ви на територија на Општина Центар, ако се преслика на централно ниво, би било идентично на постапување на пример на Собранието на Република Северна Македонија кој хипотетички наместо да пристапи кон измена и дополнување, или да пристапи кон носење на нов Закон, да донесе Одлука со која ќе ја “запре” примената, на пример, на Законот за просторно и урбанистичко планирање. Дали вакво постапување на Собранието на Република Северна Македонија да донесе одлука за “мораториум” на одреден Закон, би била уставна и законска одлука? Одговорот и овде како и во случајот со постапувањето на Советот на Општина Центар е - НЕ!

Поради се што погоре изнесов, мое мислење е дека Судот требаше да утврди неуставност и незаконитост на оспорената Одлука во времето на нејзиното важење, бидејќи истата е спротивна на член 8 став 1 алинеи 3, 6, член 9 ставови 1 и 2, член 30 ставови 1 и 3, и член 51, од Уставот на Република Северна Македонија, како и спротивна на членот 21 алинеја 1 од Законот за локалната самоуправа.

Судија на Уставниот суд  
Д-р Дарко Костадиновски  
(У.бр.28/2019 од 29.05.2019)

## **I.4. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА**

### **I.4.1. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ЗАКОНИ**

#### **14.**

**У.бр.45/2018**

**- Мандатен платен налог**

**Издавање на мандатен платен налог е дејствие кое следи доколку предлогот за порамнување со издавање на мандатен платен налог е прифатен од страна на сторителот на прекршокот со цел да се избегне водење на прекршочна постапка пред надлежен суд, односно пред надлежен орган за сторени прекршоци, на што неспорно упатува и членот 47 од Законот за прекршоците.**

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 30 јануари 2019 година, донесе

#### **РЕШЕНИЕ**

**1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА** постапка за оценување на уставноста на членот 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015).

**2. СЕ ОТФРЛА** иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на членот 12 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

3. Адвокатското друштво Тошиќ и Јевтиќ од Скопје, до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на одредбите од Законот означени во точките 1 и 2 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, со оспорениот член 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ број 147/2015) со кој бил изменет членот 40 од Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ број 111/2008, 64/2009, 88/2010, 114/2010, 23/2011, 53/2011, 80/2012, 164/2013 и 44/2015), јасно било утврдено дека ако сторителот за сторен прекршок од членот 33 на овој закон, доброволно не ја плати глобата од ставот 2 на овој член, или во рок од 30 дена не достави потврда издадена од службеното лице дека извршил општокорисна работа, мандатниот платен налог има сила на извршна исправа и службеното лице ќе го достави налогот до органот надлежен за присилно извршување за негово извршување.

Воедно, рокот на застареност на прекршокот од членот 33 и членот 33-а од Законот за јавна чистота, кој бил предвиден во членот 40-а од Законот за јавна чистота, неосновано бил избришан со оспорениот член 12 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015).

Уставот на Република Македонија како една од темелните вредности на уставниот поредок во член 8 став 1 алинеи 3 и 4 ги предвидел владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска. Дополнително, покрај вака утврдените темелни вредности, Уставот со Амандманот 20 со кој се дополнува членот 13 од Уставот, предвидувал дека „за прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечната одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон“.

Начелото на двостепеност било уредено и со членот 15 од Уставот.

Според наводите во иницијативата, Законот со оспорените одредби воопшто не уредил двостепеност на постапката, односно

на граѓаните не им се давала можност за судска заштита или жалба против мандатниот платен налог, што било спротивно на член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 13 и член 15 од Уставот на Република Македонија.

Имено, Законот предвидувал единствена опција за плаќање на казната изречена со мандатниот платен налог, кој за да станел извршен, единствен услов бил да не биде платена казната изречена со истиот, а не и да не биде поднесена жалба, односно да не биде иницирана судска постапка. Воедно, предвидениот рок за застареност на прекршоците определени со Законот за јавната чистота во членот 40-а, бил неосновано избришан со членот 12 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015), со што веќе немало рок на застареност на истите, и со тоа се повредувал принципот на владеење на правото и правната сигурност на граѓаните, на кој се темелела Република Македонија.

Поради погоре наведеното, со иницијативата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените одредби од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр. 147/2015) и истите да ги поништи.

4. Судот на седницата утврди дека Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015), ги предвидел:

#### Член 11

Членот 40 се менува и гласи:

„Кога општинскиот комунален инспектор, комуналниот инспектор на општините во градот Скопје, комуналниот инспектор на градот Скопје, односно униформираниот полициски службеник и комуналниот редар ќе утврди дека е сторен прекршок од член 33 на овој закон, составува записник во кој се забележуваат битните елементи на прекршокот, времето, местото и начинот на сторување на прекршокот, описот на дејствието на прекршокот и лицата затекнати на самото место, како и начинот на кој ќе се отстранат штетните последици од прекршокот.

Општинскиот комунален инспектор, комуналниот инспектор на општините во градот Скопје односно комуналниот инспектор на градот Скопје, униформираниот полициски службеник и комуналниот редар на сторителот ќе му врачи мандатен платен налог во кој се наведуваат битните елементи на дејствието, од кое произлегува правното обележје на прекршокот, лично име, адреса и единствен матичен број на граѓани-

нот, ако се работи за странец и број на патна исправа и држава, а за правно лице, назив, седиште и даночен број, местото и времето на сторување на прекршокот, правната квалификација на прекршокот, износот на глобата, број на сметката за плаќање и правна поука, со рок од осум дена од врачувањето на мандатниот платен да ја плати глобата во определениот износ или во рок од 30 дена место глоба сторителот да изврши определени работи - општокорисна работа.

Доколку сторителот на прекршокот на кој му е врачен мандатен платен налог прифати да врши општокорисна работа, е должен во рок од три дена по извршувањето да достави потврда за извршената општокорисна работа до инспекторот, односно униформираниот полициски службеник или комуналниот редар што го упатил на општокорисна работа. Потврдата ја издава директорот на јавното претпријатие за одржување на јавна чистота или директорот на правното лице каде што се врши општокорисната работа, врз основа на писмен извештај изготвен од лицето овластено од директорот на јавното претпријатие за одржување на јавна чистота или директорот на правното лице за контрола при извршувањето на општокорисната работа.

Доколку сторителот на прекршокот е малолетник во тој случај се постапува согласно со Законот за прекршоците и Законот за правата на децата.

Министерот за транспорт и врски го утврдува видот, висината и чинењето на општокорисната работа за секој прекршок одделно, како и начинот на нејзиното извршување во согласност со министерот за правда. Висината на средствата наменети за општокорисна работа не може да биде повисока од висината на пропишаната глоба за прекршокот при што вредноста на 1 час општокорисна работа изнесува најмалку 50, а најмногу 125 денари во зависност од видот и сложеноста на општокорисната работа.

Јавното претпријатие за одржување на јавна чистота или правното лице за одржување на јавна чистота е должно да води регистар за вршење на општокорисна работа.

Ако сторителот доброволно не ја плати глобата од ставот 2 на овој член или во рок од 30 дена не достави потврда издадена од службено лице дека извршил општокорисна работа, мандатниот платен налог има сила на извршна исправа и службеното лице ќе го достави до органот надлежен за присилно извршување за негово извршување. Сторителот кој со заминувањето заради престој во странство би можел да го одбегне плаќањето на глобата, е должен веднаш да ја плати глобата изречена со мандатниот платен налог.

Општинскиот комунален инспектор, комуналниот инспектор на општините во градот Скопје, комуналниот инспектор на градот Скопје и униформираниот полициски службеник се должни да водат евиденција за издадените мандатни платни налози и за исходот на покренатите постапки.

Во евиденцијата од ставот 8 на овој член се собираат, обработуваат и чуваат следните податоци: име и презиме, односно назив на сторителот на прекршокот, живеалиште, односно престојувалиште, седиште, вид на прекршокот, број на мандатниот платен налог кој се издава и исход на постапката.

Личните податоци од ставот 9 на овој член се чуваат пет години од денот на внесување во евиденцијата.

Формата и содржината на потврдата за извршена општокорисна работа, како и формата, содржината и начинот на водење на регистарот за вршење на општокорисна работа ги пропишува министерот за транспорт и врски.

Формата и содржината на мандатниот платен налог ја пропишува министерот за транспорт и врски.“

## Член 12

„Членот 40-а се брише.“

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок во Република Македонија.

Според Амандманот 20 со кој се дополнува членот 13 од Уставот, за прекршоците определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања.

Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон.

Според Амандманот 21 со кој се заменува членот 15 од Уставот, се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд.

Правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон.

Според член 50 став 2 од Уставот, се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

6. Мандатниот платен налог се издава во мандатна постапка (постапка која се води по овластување), како вид на прекршочна постапка, односно забрзана постапка за порамнување, со цел да се избегне расправа за прекршочниот настан пред

надлежен суд, односно прекршочен орган, доколку сторителот не ја спори фактичката и правната состојба во врска со прекршочниот настан и ја прифаќа прекршочната одговорност и се согласува да го прифати предлогот од овластеното службено лице за порамнување со издавање на мандатен платен налог, односно се согласува да ја плати глобата за прекршокот или да постапи по алтернативата за глобата.

Дел втори од Законот за прекршоци („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015) е посветен на забрзаните постапки во кои спаѓаат постапките за порамнување и постапките за спогодување. Овие постапки се соодветно уредени во повеќе материјални закони во деловите кои се посветени на прекршочните постапки, а меѓу нив е и членот 40 од Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.111/2008, 64/2009, 88/2010, 114/2010, 23/2011, 53/2011, 80/2012, 163/2013, 44/2015, 147/2015 и 31/2016).

Со членот 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015) содржината на членот 40 била изменета и има содржина како што е погоре наведена.

Со членот 12 од истиот Закон за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота, избришан е членот 40-а од Законот за јавна чистота, кој гласел: „Прекршочната постапка за прекршоците предвидени со членот 33 од овој закон не може да се поведе ниту да се води ако поминат три години од денот кога е сторен прекршокот“.

Членот 50 од Законот за прекршоците посветен на мандатната постапка го уредува следното:

(1) Кога службеното лице ќе утврди дека е сторен прекршок за кој со закон е предвидено издавање на мандатен платен налог, на сторителот на прекршокот ќе му врати мандатен платен налог во кој се наведени битните елементи на дејствието од кое произлегува правното обележје на прекршокот, лично име, адреса и единствен матичен број на граѓанинот, ако се работи за странец и број на патната исправа и држава, а за правно лице, назив, седиште и даночен број, местото и времето на сторување на прекршокот, правната квалификација на прекршокот, износот на глобата, број на сметката за плаќање, правна поука, како и други податоци во согласност со закон со рок од осум дена од денот на врачувањето на мандатниот платен налог да ја плати глобата во определениот износ.

(2) Во мандатниот платен налог покрај предлогот сторителот да ја плати глобата, доколку е тоа предвидено со законот со кој е пропишан прекршокот, може да се утврди во рок од 30 дена место глобата сторителот да изврши определени задачи – општокорисна работа.

(3) За прекршоците од областа на сообраќајот се издава мандатен платен налог, во кој место глобата на сторителот може во рок од 30 дена да му се запишат негативни бодови.

(4) Ако сторителот доброволно не ја плати глобата од ставот (1) на овој член, или во рок од 30 дена не достави потврда издадена од службено лице дека извршил определени задачи општокорисна работа или не достави потврда за регистрирани негативни бодови, мандатниот платен налог има сила на извршна исправа и службеното лице ќе го достави до органот надлежен за присилно извршување за негово извршување.

(5) Сторителот кој со заминувањето заради престој во странство би можел да го одбегне плаќањето на глобата, е должен веднаш да ја плати глобата изречена со мандатниот платен налог.

Согласно ставот 4 на членот 50 од Законот за прекршоците, доколку обврската за постапување во однос на изречената прекршочна санкција, во определените рокови, не биде доброволно исполнета од страна на сторителот, мандатниот платен налог стекнува сила на извршна исправа, односно се проследува до извршител заради присилна наплата.

Воедно, се укажува и дека Судот со Решение У.бр.51/2016, не повел постапка за оценување на уставноста на ставот 4 од членот 50 во делот „има сила на извршна исправа“ од Законот за прекршоците, од причини што, меѓу другото, од Законот за извршување (член 12 став 1 точка 6) произлегувало дека како извршна исправа врз основа на која може да се спроведе извршување покрај таксативно утврдените исправи, извршување можело да се спроведе и врз основа на друга исправа која како извршна е предвидена со закон и право на законодавецот е да определи кои други исправи можат да бидат утврдени, односно да им биде утврден статус на извршност врз основа на кои ќе се спроведува извршувањето.

Членот 40 од Законот за јавна чистота, се однесува за врачување на мандатен платен налог на сторителот за сторен прекршок од членот 33 на овој закон, за плаќање на глоба во определен износ во рок од 8 дена од врачувањето на мандатниот платен налог или во рок од 30 дена место глоба сторителот да изврши определени работи – општокорисна работа.

Во членот 33 од Законот е предвидено:

„Глоба во износ од 50 евра во денарска противвредност во мандатна постапка со издавање мандатен платен налог ќе му се изрече на физичко лице, ако:

- фрла отпадоци, отпушоци, мастики и други предмети, плука или внесува домашни миленичиња без одобрение на надлежен орган во внатрешноста, односно во ходниците на јавните објекти (член 16) и

- на јавни објекти испишува графити, црта или лепи плакати (член 17)“.

Од анализата на одредбите од членот 40 кој е предвиден со членот 11 од измените и дополнувањата на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр. 147/2015), произлегува дека чинот на издавање на мандатен платен налог е дејствие кое следи доколку предлогот за порамнување со издавање на мандатен платен налог е прифатен од страна на сторителот на прекршокот со цел да се избегне водење на прекршочна постапка пред надлежен суд, односно пред надлежен орган за сторени прекршоци, на што неспорно упатува и членот 47 од Законот за прекршоците, според кој целта на забрзаните постапки е постигнување на согласност на сторителот на прекршокот и надлежните органи овластени за поведување на прекршочна постапка за отстранување на штетните последици на сторениот прекршок и спречување на повторно вршење на прекршоци и поради тоа избегнување на водење прекршочна постапка пред надлежен суд, односно прекршочен орган (став 1); и надлежните државни органи овластени за поведување на прекршочна постапка се должни да му предложат на сторителот една од забрзаните постапки, пред да поднесат барање за поведување на прекршочна постапка, ако тоа е определено со закон (став 2).

Имајќи ги во предвид изнесените уставни и законски одредби, Судот оцени дека од аспект на наводите во иницијативата не може основано да се постави прашањето за согласноста на оспорената одредба од членот 40 предвидена со членот 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/ 2015).

Во однос на оспорениот член 12 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015) со кој се брише членот 40-а од Законот за јавна чистота, а иницијативата се повикува на неосновано бришење на членот 40-а кој регулирал прашање кое

требало да постои во Законот за јавна чистота, се укажува дека Уставниот суд на Република Македонија во рамки на своите уставно определени надлежности одлучува за уставноста и законитоста на прописите и нормите што се во правниот поредок, а во тие рамки може да ја оценува уставноста на одредбите кои се предвидени и содржани во Законот за јавна чистота, но нема надлежност да одлучува за тоа што овој закон не содржи а требало да содржи, на што впрочем и се однесува барањето во предметната иницијатива за враќање во правниот поредок на избришаниот член 40-а од Законот за јавна чистота.

Со оглед на наведеното, во однос на оспорениот член 12 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015), иницијативата следеше да се отфрли согласно членот 28 алинеја 1 од Деловниот на Уставниот суд на Република Македонија, според кој Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

7. Поради погоре изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Дарко Костадиновски, Сали Мурати и Владимир Стојаноски.  
**(У.бр.45/2018 од 30.01.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по моето гласање против Решението У.бр.45/2018 година, донесено на ден 30.01.2019 година, за не поведување на постапка за оценување на уставноста на член 11 и член 12 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015) го издвојувам и писмено го образложувам следното:

#### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на Република Македонија постапувајќи по иницијативата на подносител Адвокатско друштво Тошиќ и Јевтиќ

од Скопје, за поведување на постапка за оценување на уставност на член 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015) со мнозинство гласови донесе Решение за не поведување на постапка за уставноста на оспорената одредба од Законот, и ја отфрли иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на членот 12 од Законот означен во точката 1 од ова решение, бидејќи оцени дека таа одредба по сите основи е во согласност со Уставот.

Изразувајќи несогласност со таквото Решение гласав против и го издвојувам своето мислење, затоа што сметам дека оспорената одредба од членот 11 Законот не е во согласност со Уставот, поради што требаше да се поведе постапка за оценување на нејзината уставност и врз основа на изведување на правно издржани аргументи да се донесе правилна одлука.

Моето спротивно мислење го темелам на ставот дека Решението на Судот е во спротивност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4 (владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска), Амандманот XX со кој се дополнува членот 13, Амандманот XXI со кој се заменува членот 15 од Уставот и членот 50 од Уставот на Република Македонија.

Уставот ја гарантира двостепеноста за сите видови на постапки, но со постапката од оспорениот член 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015) едноставно не постои можност за никаква правна заштита. Имено, доколку овластениот службеник врз основа на своите овластувања констатирал прекршок и издал платен налог, сторителот на таквиот прекршок имал можност истиот да го плати, а во спротивно мандатниот платен налог ќе добие сила на извршна исправа и овластениот службеник има право да поднесе до органот надлежен за извршување. Од овие причини оспорената законска одредба е противуставна и со неа се нарушува владеењето на правото, односно сторителите немаат никаква можност за правен лек и правна заштита.

Според мене, наплатата на мандатната казна значи директна примена на законот кога настанал објективен случај, при што сторителот се согласил или не се согласи со плаќање на казната и

спроведувањето на прекршочната постапка отпаѓа поради што отпаѓа и можноста за правото на жалба.

Исто така, сметам дека наведените аргументи својата поткрепа ја зајакнуваат и од причини дека со оспорената одредба не е во согласност и со Амандманот XX со кој се дополнува членот 13 од Уставот, каде се предвидува дека: за прекршоците определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања. Против конечна одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон.

Имено, според Амандманот XXI со кој се заменува членот 15 од Уставот, се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд. Правото на жалба или друг вид на правна заштита против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања се уредува со закон.

Исто така според член 50 став 2 од Уставот, се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Поради горното, оспореното законско решение не е во согласност со одредбите на Уставот, бидејќи овозможува изречената, а неплатена глоба, присилно да се наплати преку извршител, без претходна обезбедена можност лицето кое се товари за прекршок, да употреби правен лек или друг вид на правна заштита.

Во конкретниов случај станува збор за мандатен платен налог (пропишан образец) кој се врачува на сторителот на прекршокот за да ја плати изречената глоба или да постапи по алтернативата за истата.

Мандатниот платен налог се издава во мандатна постапка (постапка која се води по овластување), како вид на прекршочна постапка, односно забрзана постапка за порамнување, со цел да се избегне расправа за прекршочниот настан пред надлежен суд, односно прекршочен орган, доколку сторителот не ја спори фактичката и правната состојба во врска со прекршочниот настан и ја прифаќа прекршочната одговорност, и се согласува да го прифати предлогот од овластеното службено лице за порамнува-

ње со издавање на мандатен платен налог, односно се согласува да ја плати глобата за прекршокот.

Од анализата на оспорениот член од Законот, произлегува дека непостапувањето по обврската за плаќање на глобата утврдена во мандатниот платен налог, води кон присилна наплата на глобата, што значи дека во секој случај глобата ќе биде наплатена со зголемени трошоци за присилно извршување.

Од друга страна, целта заради која законодавецот ги уредил забрзаните постапки (член 47 од Законот за прекршоците), била преку постигнување на согласност на сторителот на прекршокот и надлежните органи овластени за поведување на прекршочна постапка, да се избегне водење на прекршочна постапка пред надлежен суд, односно пред надлежен орган за сторени прекршоци, за што, надлежните државни органи овластени за поведување на прекршочна постапка, се должни да му предложат на сторителот на прекршокот една од забрзаните постапки, пред да поднесат барање за поведување на прекршочна постапка, доколку такви постапки се предвидени со закон.

Според Законот за прекршоците (член 48 став 1 алинеи 1 и 2), постојат два вида на забрзани постапки за порамнување и тоа: мандатна постапка со издавање на мандатен платен налог и постапка за издавање на прекршочен платен налог.

Со член 49 од Законот за прекршоците, се уредени дејствијата во постапката за порамнување пред издавање на мандатен платен налог и прекршочен платен налог.

Од наведените законски одредби произлегува дека порамнување со издавање на мандатен односно прекршочен платен налог, за претпоставка треба да има постигната согласност на сторителот на прекршокот и надлежните органи.

Од законските одредби во членот 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен Весник на Република Македонија,, бр. 147/2015) и член 49 од Законот за прекршоците („Службен Весник на Република Македонија,, бр.124/2015) не произлегува јасна правна ситуација. Па се поставува прашањето што се случува доколку предлогот за порамнување со издавање на мандатен платен налог, не биде прифатен од страна на лицето кое се товари за сторен прекршок, односно дали во таква ситуација се поднесува прекршочна прија-

ва до прекршочен суд, односно надлежен прекршочен орган, или независно од тоа постапката продолжува со издавање на мандатен платен налог, со крајна цел да се наплати изречената прекршочна санкција.

Од содржината на законските одредби, посветени на мандатната постапка, не произлегува дека во случај на неприфаќање на предлог за порамнување со издавање на мандатен платен налог, се поднесува прекршочна пријава до надлежен суд, односно прекршочен орган, туку мандатниот платен налог, завршува пред извршител за присилна наплата.

За разлика од мандатниот платен налог, според член 51 од Законот за прекршоците, посветен на постапката за издавање на прекршочен платен налог, се предвидува поинакво решение:

*„(1) Ако сторителот го признае делото што му се става на товар или ако овластеното службено лице прекршокот го утврди лично или го утврди со употреба на соодветни технички средства и направи, службеното лице веднаш ќе издаде прекршочен платен налог...*

*(8) Ако сторителот не ја плати глобата во рокот од ставот (4) на овој член, службеното лице поднесува барање за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд, односно прекршочен орган...“*

Исто така и во Законот за кривичната постапка во Глава XXXI во членовите, 497, 498, 499 и членот 500 предвидува постапка за издавање на казнен налог. Член 497 регулира-условите за издавање на казнен налог, член 498 регулира-отфрлање на прелогот за издавање на казнен налог, член 499 регулира-издавање на казнен налог со пресуда и членот 500 регулира-доставување на казнениот налог и право на жалба. Во наведениот член 500 во точка 2 изречно стои дека „Обвинетиот и неговиот бранител можат во рок од осум дена од денот на приемот на пресудата да поднесат приговор...“

Од погоре цитираниот член 51 од Законот на прекршоците и членовите 497, 498, 499 и членот 500 од Законот за кривичната постапка (ЗКП), посветен на постапката за издавање на прекршочен платен налог односно казнен налог, сторителот и покрај тоа што го признал прекршокот, односно делот за кој се товари, пред надлежниот суд или надлежниот прекршочен орган, ќе може да ги образложи причините за неплаќањето на глобата и воопшто ќе

има можност да се произнесе за фактичката и правна состојба која службеното лице ја утврдил и истата да ја спори, доколку според него не е целосна или погрешна, односно по приемот на пресудата да поднесат приговор против пресудата за издавање на казнен налог.

Од наведеното произлегува дека одлуката на овластеното службено лице изразена во мандатниот платен налог, за утврдена вина за сторен прекршок и изречената прекршочна санкција за прекршокот, е конечна, без претходно обезбедена можност за лицето кое се товари за прекршок, да ја побива или на било кој начин да ја спори фактичката и правна состојба, утврдена од страна на службеното лице во врска со прекршочниот настан. Ова е така, имајќи во вид дека од одредбите од Законот, воопшто не произлегува одговор, каков тек ќе заземе прекршочниот настан, во случај на неприфаќање на предлогот за порамнување со издавање на мандатен платен налог, односно во која насока се движи постапувањето на овластеното службено лице во вакви случаи.

Иако институтот порамнување со Законот е понуден како избор да не се води прекршочна постапка пред надлежен суд, односно прекршочен орган, и за него треба да се согласи лицето кое се товари за прекршок, мандатната постапка со издавање на мандатен платен налог, сепак се спроведува (друго не произлегува од членот 11 од предметниот закон, а и од членот 49 од Законот за прекршоците), независно дали понудениот предлог за порамнување со издавање на мандатен платен налог, е прифатен или не.

Од ваквиот тек на постапката, всушност произлегува спорното правно прашање, дали во ваков случај, односно во случај на неприфатен предлог за порамнување со издавање на мандатен платен налог (што реално значи одбивање на плаќање на глобата, односно не постапување по алтернативата за глобата), е правно издржано, мандатниот платен налог присилно да се наплати?

Сметам дека во ваква ситуација не постои правен основ да се пристапи кон присилна наплата на мандатниот платен налог, од причини што секоја правна ситуација што е спорна, се спротивставува на институцијата порамнување, односно неговата суштина. Порамнувањето подразбира неспорна правна ситуација.

Издаден мандатен платен налог, со битни недостатоци во однос на волјата за неговото издавање, не кореспондира со самата природа на порамнувањето и по дефиниција и по суштина, а тоа е прифаќање на прекршочна одговорност и прифаќање на предлогот од овластеното службено лице за порамнување со издавање на мандатен платен налог заради плаќање на глобата за прекршокот кој не е спорен помеѓу сторителот и овластеното службено лице.

Според мене, недостаток на постигната волја, е пречка воопшто да се пристапи кон издавање на мандатен платен налог, а уште повеќе тој присилно да се наплати.

При ваква нејасна правна ситуација, порамнувањето се сведува на едностран чин на јавните органи како начин за брзо решавање на констатирани прекршоци и наплата на глоба. И токму ваквата нејасна правна ситуација се спротивставува на законската можност, издадениот, а неплатен мандатен платен налог, да стекне сила на извршна исправа, без претходна обезбедена можност, лицето кое се товари за прекршок, да се произнесе за причините за одбивањето на предлогот за порамнување со издавање на мандатен платен налог, односно за причините за неприфаќање на прекршочната одговорност, која можност се остварува со проследување на прекршочната пријава до надлежниот суд, односно прекршочниот орган, што не е случај кај мандатната постапка со издавање на мандатен платен налог.

Мандатен платен налог, проследен до извршител, со сите погоре наведени можни недостатоци, со конечна правна квалификација на прекршокот и износот на глобата, претставува конечна одлука на овластеното службено лице што ја изрекол, со директна примена на закон, без никаква претходна правна заштита за сторителот, што е директна повреда на уставните гаранции од наведениот уставен амандман.

Сметам дека, ваквиот начин на „порамнување“ овозможува прешироки дискрециони овластувања за службеното лице, без никаква можност за расветлување на спорните прашање поставени пред сторителот во врска со прекршочниот настан, што е повреда на Амандманот XX со кој се дополнува членот 13 на Уставот, кој гарантира судска заштита против конечна одлука за прекршок.

Во отсуство на јасна правна ситуација во однос на поставеното прашање, оспорениот член 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.147/2015) не го обезбедува владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок утврден со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, односно правната сигурност на граѓаните дека во случај на неприфаќање на понудениот предлог за порамнување со издавање на мандатен платен налог, ќе можат да ги заштитат своите права и правни интереси во врска со прекршочниот настан пред надлежен суд, односно прекршочен орган.

Оспореното законско решение, не ја обезбедува правната сигурност на лицата кои се товарат за прекршок, дека нема да бидат изложени на евентуално арбитрарно и произволно дејствување од страна на претставниците на државните органи со јавни овластувања, поради фактот што издаден, а неплатен мандатен платен налог, по автоматизам завршува пред извршител за присилна наплата, независно дали предлогот за порамнување со издавање на мандатен платен налог е прифатен.

При формирањето на моето правно мислење, го имав во предвид фактот дека мандатната постапка со издавање на мандатен платен налог, ги опфаќа полесните прекршоци по тежина, меѓутоа според мене, тоа не може да биде оправдување за неможноста да се расправа за прекршочниот настан, доколку тој од било која причина е спорен за лицето кое се товари за прекршок.

Тргувајќи од сето погоре наведено, сметам дека со основ може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 11 од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавна чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр. 147/2015) со одредбите од член 8 став 1 алинеи 3 и 4, Амандманот XX со кој се дополнува членот 13 на Уставот, Амандманот XXI со кој се заменува членот 15 на Уставот и член 50 став 2 од Уставот, а согласно со член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојувам своето мислење од донесеното Решение за не поведување на постапка.

Судија на Уставниот суд,  
**Сали Мурати**  
**(У.бр.45/2018 од 30.01.2019)**

## 15.

### У.бр.76/2018

#### - Ублажување на казна

Со институтот ублажување на казната од членот 40 од Кривичниот законик во границите предвидени со членот 41, не се ставаат во нееднаква положба обвинетите лица во кривичната постапка спротивно на одредбата од член 9 став 2 од Уставот, туку само се предвидува можноста за ублажување на казната во пропишаните граници, а во точно уврдени случаи кога судот изрекува казна по поднесен предлог на спогодба за признавање на вина склучена меѓу јавниот обвинител и обвинетиот и кога обвинетиот ќе ја признае вината на главната расправа согласно одредбите од Законот за кривичната постапка.

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 6 февруари 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членот 40 и член 41 став 1 во делот на зборовите: „од член 40“, од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/ 2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/ 2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015 и 97/2017).

2. Тони Цветковски, адвокат од Куманово, до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на членот 40 и член 41 став 1 во делот на зборовите „од член 40“ од Законот означен во точката 1 на ова решение.

Според наводите во иницијативата, оспорените одредби од членот 40 и член 41 став 1 во делот на зборовите „од член 40“ од Кривичниот законик биле спротивни на член 9 став 2 од Уставот на Република Македонија, според кој граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Пропишаната одредба од членот 40 од Кривичниот законик, како и повикувањето на овој член во одредбата од ставот 1 на членот 41 од овој законик, биле во колизија со начелото на индивидуализацијата на казната односно во спротивност со приспособувањето на видот и висината на казната спрема личноста на сторителот. Со други зборови, со иницијативата се потенцира дека предвиденото ублажување на казната или примена на поблаг вид на казна било возможно единствено кога сторителот ќе ја признаел вината, без притоа законодавецот да води сметка дека осомничениот односно обвинетиот во една законита постапка би можел да ја докажува својата невиност.

Имено, кога во ист кривичен предмет се сообвинети повеќе лица, па доколку еден одлучи да даде изјава за признавање на вина, останатите лица не би имале друга алтернатива освен и тие да ги признаат делата кои им се ставаат на товар бидејќи ако се впуштат во понатамошната постапка, би биле оневозможени да добијат ублажување на казната под границата пропишана со закон со што не би била задоволена правдата во целост. Тие на некој начин се доведувале во ситуација да го прифатат овој кривично-правен институт и да не ја докажуваат својата невиност во судската постапка.

Од овие причини со иницијативата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените законски одредби.

Воедно, во иницијативата се посочува и на интервентната Одлука У.бр.169/2016 од 16.11.2017 година на Уставниот суд, со која се укинати Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014) и ставот 3 од членот 39 од Кривичниот законик, кој упатувал одмерувањето на казната судот да го врши согласно тој

закон, при што ставот на Уставниот суд бил потенцирање на принципот на индивидуализацијата на казната за секој сторител посебно.

3. Судот на седницата утврди дека во Кривичниот законик, во главата трета со наслов „Казни“ (членови 32-47), во точката 2 со поднаслов „Одмерување на казната“ се содржани членот 40, насловен како „Ублажување на казната“ и членот 41, насловен како „Граници на ублажувањето на казната“ кои гласат:

#### Член 40

Судот може на сторителот да му одмери казна под границата пропишана со закон, во рамките предвидени во членот 41 од овој закон или да примени поблаг вид на казна во случај:

- 1) кога изрекува казна по поднесен предлог на спогодба за признавање на вина склучена меѓу јавниот обвинител и обвинетиот и
- 2) кога обвинетиот ја признае вината на главната расправа согласно со одредбите од Законот за кривичната постапка.

#### Член 41

(1) Кога постојат услови за ублажување на казната од член 40, судот ќе ја ублажи казната во овие граници ако:

- 1) за кривичното дело како најмала мера на казна е пропишан затвор во траење од десет години, казната може да се ублажи до пет години затвор,
- 2) за кривичното дело како најмала мера на казна е пропишан затвор во траење од осум години, казната може да се ублажи до четири години затвор,
- 3) за кривичното дело како најмала мера на казна е пропишан затвор во траење од пет години, казната може да се ублажи до три години затвор,
- 4) за кривичното дело како најмала мера на казна е пропишан затвор во траење од четири години, казната може да се ублажи до две години затвор,
- 5) за кривичното дело како најмала мера на казна е пропишан затвор во траење од три години, казната може да се ублажи до една година затвор,
- 6) за кривичното дело како најмала мера на казна е пропишан затвор во траење од една година, казната може да се ублажи до три месеци затвор,
- 7) за кривичното дело е пропишана најмала мера на казна затвор под една година, казната може да се ублажи до 30 дена затвор,

8) за кривичното дело е пропишана казна затвор до три години со назначување на најмалата мера, наместо казна затвор може да се изрече парична казна, и

9) за кривичното дело е пропишана парична казна со назначување на најмалата мера, казната може да се ублажи до општиот законски минимум.

(2) При одлучувањето во која мера казната ќе ја ублажи според правилата од став 1, судот посебно ќе ја има предвид најмалата и најголемата мера на казна пропишана за кривичното дело.

Со иницијативата е оспорен членот 40 и членот 41 став 1 во делот на зборовите „од член 40“ од овој Закон.

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд на Република Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 9 став 1 од Уставот, граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Според став 2 од овој член, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 13 став 1 од Уставот, лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска пресуда, а согласно член 14 став 1 од Уставот, никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во Кривичниот законик, во главата трета со наслов „Казни“ се содржани повеќе членови (членови 32-47).

Според член 33 од Законикот, кој се однесува на видовите на казни:

(1) За кривични дела на кривично одговорните сторители може да им се изречат следниве казни:

- 1) казна затвор;
- 2) парична казна;
- 3) забрана на вршење професија, дејност или должност;
- 4) забрана на управување со моторно возило;
- 5) протерување странец од земјата; и
- 6) забрана за посетување на спортски натпревари.

(2) Казната затвор може да се изрече само како главна казна.

(3) Паричната казна може да се изрече како главна и како споредна казна заедно со казната затвор или со условната осуда со која е утврдена казна затвор.

(4) Ако за едно кривично дело се пропишани казната затвор или паричната казна, како главна казна може да се изрече само едната од нив, освен кога со закон е пропишано дека може да се изречат и двете казни.

(5) Заедно со главната казна може да се изрече една или повеќе споредни казни, под условите за нивното изрекување предвидени во законот. Со закон може да се пропише и задолжително изрекување на споредна казна.

(6) Казната забрана на вршење професија, дејност или должност може да се изрече само како споредна казна заедно со казната затвор или со условна осуда со која е утврдена казна затвор.

(7) Казните забрана на управување со моторно возило и протерување странец од земјата можат да се изречат ако на сторителот му е изречена казна затвор или парична казна, условна осуда или судска опомена.

(8) Казната забрана на управување со моторно возило може да се изрече и како единствена казна на сторителот на небрежно дело за кое е пропишана парична казна или казна затвор до една година, ако делото го сторил под особено олеснувачки околности.

(9) Казната забрана за посетување на спортски натпревари може да се изрече ако на осудениот му е изречена казна затвор, парична казна, условна осуда или судска опомена.

Членот 34 од Кривичниот законик се однесува на законитоста во изрекувањето на казната и предвидува дека на сторител на кривично дело му се изрекува казната пропишана за стореното кривично дело, а поблага казна од пропишаната може да се изрече само под условите предвидени со овој законик. Според ставот 2 од истиот член, за кривични дела сторени од користо-

љубие парична казна како споредна може да се изрече и кога не е пропишана со закон или кога со закон е пропишано дека сторителот ќе се казни со затвор или со парична казна, а судот како главна казна ќе изрече казна затвор.

Во делот од Кривичниот законик кој се однесува на одмерување на казната е содржан членот 39, кој се однесува на општите правила на одмерувањето на казната и гласи:

(1) Судот ќе му одмери казна на сторителот на кривично дело во границите што се пропишани со закон за тоа дело, имајќи ги предвид кривичната одговорност на сторителот, тежината на делото и целите на казнувањето.

(2) Судот ќе ги има предвид сите околности што влијаат казната да биде помала или поголема (олеснувачки и отежнувачки околности), а особено: степенот на кривичната одговорност, побудите од кои е сторено делото, јачината на загрозувањето или повредата на заштитното добро, околностите под кои е сторено делото, придонесот на жртвата во извршувањето на делото, поранешниот живот на сторителот, неговите лични прилики и неговото однесување по стореното кривично дело, како и други околности што се однесуваат на личноста на сторителот.

(3) Кога судот одмерува казна ќе има предвид дали кривичното дело е сторено во поврат, а посебно ќе има предвид дали поранешното дело е од ист вид како и новото дело, дали се работи за продолжено кривично дело и дали постои исклучително висок степен на противправност што во корелација со другите околности под кои е сторено кривичното дело го оправдува изрекувањето на построга санкција.

(4) При одмерување на казната судот посебно ќе има предвид дали кривичното дело е сторено против лице или група на лица или имот, непосредно или посредно, поради нивната припадност на одреден пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална или телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, или на која било друга основа предвидена со закон или ратификуван меѓународен договор.

(5) При одмерувањето на паричната казна, судот ќе ја има предвид и имотната состојба на сторителот, водејќи притоа сметка за неговите други приходи, за неговиот имот и за неговите семејни обврски.

Во овој дел од Законикот е систематизиран оспорениот член 40 кој се однесува на ублажувањето на казната.

Членот 41 од Законикот се однесува на границите на ублажување на казната, а во ставот 1 се повикува на членот 40,

односно „кога постојат услови за ублажување на казната од член 40, судот ќе ја ублажи казната во овие граници ако...“. Во понатамошниот дел од одредбата посебно се наведени границите на ублажување на казната.

Останатите членови од оваа точка од Законикот се однесуваат на ослободување од казна, посебна основа за ослободување од казна, ослободување поради отстранување на штетните последици на кривичното дело, стек на кривични дела, продолжено кривично дело, одмерување казна на осудено лице, како и засметување на притворот и на поранешната казна.

Со оглед на тоа што ублажувањето на казната под границата пропишана со закон се предвидува во два случаи, и тоа: по поднесен предлог на спогодба за признавање на вина склучена меѓу јавниот обвинител и обвинетиот; и кога обвинетиот ќе ја признае вината на главната расправа согласно со одредбите од Законот за кривичната, неопходно е да се земат во предвид и одредбите од Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 150/2010, 100/2012 и 142/2016) со кои се пропишува постапката на овие два случаи.

Законот за кривичната постапка во членот 329 предвидува дека обвинетиот може да поднесе изјава за признавање на вина во однос на сите или одделни кривични дела содржани во обвинителниот акт во рок од осум дена од приемот на обвинителниот акт.

Членот 333 од овој закон се однесува на текот на рочиштето за оцена на обвинителниот акт, а во членот 334 од овој закон, со наслов „Тек на рочиштето кога има изјава за признавање на вината“ е предвидено:

(1) Ако осомничениот кој има бранител поднел изјава за признавање на вина во однос на сите или одделни кривични дела содржани во обвинителниот акт, односно дал ваква изјава на рочиштето, судијата или советот за оцена на обвинителниот акт проверува дали:

1) изјавата за признавање вина е дадена доброволно, свесно и со разбирање на последиците од неа, вклучувајќи ги и последиците сврзани за имотнoправното побарување и трошоците на кривичната постапка и

2) постојат доволно докази за вината на осомничениот.

(2) Изјавата за признавање на вината се внесува во записник.

(3) Ако судијата или советот за оцена на обвинителниот акт ја прифати изјавата за признавање на вината, по предлог од осомничениот и неговиот бранител или на предлог од јавниот обвинител може да се бара одлагање на рочиштето заради спроведување постапка за спогодување и доставување предлог-спогодба согласно со одредбите од членот 483 до 490 на овој закон.

(4) Во случај на предлог од ставот (3) на овој член судијата или советот за оцена на обвинителниот акт го одлага рочиштето за период од 15 дена и определува датум за наредното рочиште.

(5) Ако судијата или советот за оцена на обвинителниот акт не ја прифати изјавата за признавање вина тоа го констатира на записник, ги запознава присутните странки и рочиштето за оцена на обвинителниот акт продолжува.

(6) Поднесената изјава за признавање на вината, односно записникот во кој е содржана изјавата за признавање на вината која судијата или советот за оцена на обвинителниот акт не ја прифатил не може да се користат како доказ во натамошната кривична постапка. Судијата или советот за оцена на обвинителниот акт ќе обезбеди поднесокот, односно записникот со изјавата за признавање на вината да се затвори во посебна обвивка и да се издвои од списите на предметот.

Според членот 335 од овој закон, кој се однесува на поднесувањето на предлог – спогодбата:

(1) Ако на рочиштето за поднесување на предлог-спогодба, јавниот обвинител и осомничениот и неговиот бранител поднесат предлог-спогодба со елементи предвидени во членот 485 од овој закон, судијата или советот за оцена на обвинителниот акт ја оценува предлог-спогодбата.

(2) Ако ја прифати предлог-спогодбата, судијата или советот за оцена на обвинителниот акт донесува пресуда согласно членот 490 од овој закон.

(3) Ако не ја прифати предлог-спогодбата, судијата или советот за оцена на обвинителниот акт донесува решение за неприфаќање на предлог-спогодбата и одлучува во однос на обвинителниот акт.

(4) Предлог-спогодбата која не е прифатена не може да се користи како доказ во натамошната кривична постапка. Судијата или советот за оцена на обвинителниот акт ќе обезбеди записникот со изјавата за признавање на вината и предлог-спогодбата да се затворат во посебна обвивка која ќе се издвои од списите на предметот, во смисла на член 334 став (6) од овој закон.

Во членот 380 од овој закон, со наслов „Поука за правата и изјаснување за вина на обвинетиот“ е предвидено:

(1) По воведниот говор на тужителот, претседателот на советот ќе го праша обвинетиот дали разбира за што е обвинет и доколку се

увери дека обвинетиот не разбрал за што е обвинет, накратко ќе ја изнесе содржината на обвинението на начин најразбирлив за обвинетиот.

(2) Претседателот на советот ќе го поучи обвинетиот за правото да молчи или да даде свој исказ и ќе го советува внимателно да го следи текот на главната расправа, при што ќе му укаже дека може да изнесува докази во своја одбрана, да им поставува прашања на сообвинетите, сведоците и вештаците, и да става забелешки во поглед на нивните искази.

(3) Потоа претседателот на советот ќе го повика обвинетиот да се произнесе во однос на сите кривични дела на обвинението дали се чувствува за виновен или не.

Според членот 381 од овој закон, кој се однесува на донесување на пресуда врз основа на признание на вината во текот на главната расправа:

(1) По поуката за правата на обвинетиот без оглед на природата и тежината на кривичното дело за кое се води постапката, обвинетиот може доброволно да ја признае вината во однос на едно или повеќе кривични дела од обвинението.

(2) По даденото признание за вината, судијата поединец, односно претседателот на советот е должен да испита дали признание е доброволно, дали обвинетиот е свесен за правните последици од признавањето на вината, за последиците сврзани за имотноправното побарување и трошоците на кривичната постапка.

(3) По спроведувањето на дејствијата од ставот (2) на овој член од страна на судот, во доказна постапка ќе се изведат само оние докази што се однесуваат на одлуката за санкцијата.

(4) Во однос на пресудата или делот од пресудата што е донесена како резултат на признавањето на вината на обвинетиот во текот на главната расправа, обвинетиот не може да поднесе жалба поради погрешно утврдена фактичка состојба.

Понатаму, Судот ги имаше во предвид и одредбите од овој закон содржани во оддел Д „Забрзани постапки“, односно во глава 29 со наслов „Донесување на пресуда врз основа на спогодба на јавниот обвинител и осомничениот“ (членови 483 – 490).

Имено, според член 483 став 1 од Законот за кривичната постапка, до поднесување на обвинение, јавниот обвинител и осомничениот можат да поднесат предлог-спогодба со која бараат од судијата на претходната постапка да примени кривична санкција определена според видот и висината, во законски определените рамки за конкретното кривично дело, но не под границите за ублажување на казната определени со Кривичниот законик. Според ставот 2 од овој член, јавниот обвинител е дол-

жен кон предлог-спогодбата, заедно со сите докази да приложи и писмена изјава потпишана од оштетениот во однос на видот и висината на имотноправното побарување. Според ставот 3 од овој член, спогодувањето се врши меѓу надлежниот јавен обвинител и осомничениот во присуство на неговиот бранител.

Според членот 484 од овој закон, предмет на спогодувањето е видот и висината на кривичната санкција што ќе се предложи во предлог-спогодбата, а ако постои согласност од осомничениот предмет на спогодување може да биде и имотноправното побарување од оштетениот.

Членот 485 од овој закон се однесува на елементите коишто треба да ги содржи предлог – спогодбата.

Според членот 487 од овој закон, судијата на претходната постапка не смее да учествува во постапката за спогодување меѓу јавниот обвинител и осомничениот и неговиот бранител.

Членот 488 (Постапување по предлог-спогодбата) од овој закон гласи:

(1) Во рок од три дена по приемот на предлог-спогодбата, судијата на претходната постапка закажува рочиште за оцена на предлог-спогодбата.

(2) На рочиштето ги повикува подносителите на предлог-спогодбата и должен е да испита дали таа доброволно е поднесена, дали осомничениот е свесен за правните последици од нејзиното прифаќање, за последиците сврзани за имотно-правното побарување и трошоците на кривичната постапка.

(3) Јавниот обвинител, осомничениот и неговиот бранител во текот на рочиштето не смеат да поднесат барање за утврдување кривична санкција различна од кривичната санкција содржана во предлог-спогодбата. Доколку јавниот обвинител или осомничениот и неговиот бранител поднесат вакво барање, се смета дека се откажале од предлог-спогодбата и судијата на претходната постапка донесува решение во смисла на членот 489 став (1) од овој закон.

(4) Судијата на претходната постапка ги поучува јавниот обвинител и осомничениот и неговиот бранител дека имаат право до донесување на одлуката да се откажат од предлог-спогодбата.

(5) Судијата на претходната постапка ги поучува јавниот обвинител и осомничениот и неговиот бранител дека прифаќањето на предлог-спогодбата се смета за откажување од правото на жалба на донесената пресуда врз основа на предлог-спогодбата.

Членот 489 од овој закон се однесува на одбивањето на предлог- спогодбата:

(1) Ако судијата на претходната постапка утврди дека прибавените докази за фактите важни за избор и одмерување на кривичната санкција не го оправдуваат изрекувањето на предложената кривична санкција, односно дека јавниот обвинител, осомничениот и неговиот бранител во текот на рочиштето поднеле барање за утврдување кривична санкција различна од кривичната санкција содржана во предлог-спогодбата, донесува решение со кое ја одбива предлог- спогодбата и списите ги доставува до јавниот обвинител.

(2) Во случај на донесување на решението од ставот (1) на овој член, записникот од одржаното рочиште и предлог-спогодбата не може да се користат во натамошниот тек на постапката и со нив ќе се постапи на начин уреден во членот 336 став (4) од овој закон.

(3) Против решението донесено во смисла на ставот (1) на овој член не е дозволена жалба.

Според член 490 став 1 од Законот за кривичната постапка, ако судијата на претходната постапка ја прифати предлог-спогодбата изрекува пресуда со која не смее да изрече кривична санкција различна од кривичната санкција содржана во предлог-спогодбата.

5. Имајќи ги во предвид претходно наведените законски одредби, може да се заклучи дека оспорените одредби од Кривичниот законик не може да се разгледуваат изолирано, без притоа да се земат во предвид и одредбите од Законот за кривичната постапка.

Со новиот концепт во Законот за кривичната постапка од 2010 година се содржани одредби кои за прв пат во македонското казнено-процесно законодавство ја регулираат можноста за спогодување на јавниот обвинител и обвинетиот за видот и висината на кривичната санкција, предвидуваат поинаков статус на изјавата за признавање на вина во фазата на контрола на обвинението, на признанието дадено во текот на главната расправа во редовната постапка, како и во текот на расправата во делот на скратената постапка, различно од поранешната пракса со признанието што обвинетиот можеше да го даде само пред судот.

Со други зборови, со воведувањето на постапката за спогодување помеѓу јавниот обвинител, од една страна, и обвинетиот и

неговиот бранител, од друга страна, е направена значајна промена во основните принципи на казнената постапка.

Новиот концепт на спогодување и признавање на вина претставуваат компромис односно спогодување на страните во постапката чијашто главна цел е заштита на фундаменталните социјални вредности, неопходноста од зголемување на ефикасноста на кривичната постапка и редуцирање на трошоците што и ја наметнало целисходноста и потребата од прифаќање на овие механизми како правен концепт на примена на елементи на договорно право.

Според одредбите од Законот за кривичната постапка, обвинетиот има право слободно да ја изнесе својата одбрана, да не биде присилен да даде исказ против себе или своите блиски или да признае вина, како и да се изјасни за фактите и доказите кои го товарат и да ги изнесе сите факти и докази кои му одат во прилог.

Судот е тој кој ги проверува елементите на даденото признавање на вина во текот на рочиштето за оцена на обвинителниот акт. Според член 334 став 1 од Законот за кривичната постапка, ако осомничениот кој има бранител поднел изјава за признавање на вина во однос на сите или одделни кривични дела содржани во обвинителниот акт, односно дал ваква изјава на рочиштето, судијата или советот за оцена на обвинителниот акт проверува дали: изјавата за признавање вина е дадена доброволно, свесно и со разбирање на последиците од неа, вклучувајќи ги и последиците сврзани за имотноправното побарување и трошоците на кривичната постапка и дали постојат доволно докази за вината на осомничениот. Оттука, судот е тој кој одлучува дали ќе ја прифати, или нема да ја прифати изјавата за признавање на вина.

Понатаму, во однос на признанието на вина во текот на главната расправа, судот е тој што цени дали признанието е дадено доброволно; дали обвинетиот е свесен за правните последици од признавањето на вината; дали обвинетиот е свесен за последиците сврзани за имотно – правното побарување; и дали обвинетиот е свесен за трошоците на кривичната постапка (член 381 став 2).

Покрај овие две фази од кривичната постапка, до поднесување на обвинение јавниот обвинител и осомничениот можат да поднесат предлог-спогодба со која бараат од судијата на

претходната постапка да примени кривична санкција определена според видот и висината, во законски определените рамки за конкретното кривично дело, но не под границите за ублажување на казната определени со Кривичниот законик (член 483 став 1).

Имено, судот може од важни причини, од причини на целесообразност или во случај на признавање вина во случај на признавање вина во однос на дел од кривичните дела содржани во обвинението, или признавање вина од некои од сообвинетите во постапката, до завршувањето на главната расправа да одлучи постапката за одделни кривични дела или против одделни обвинети да се раздвои и посебно да се доврши или да му се предаде на друг надлежен суд (член 29 став 1 од Законот за кривичната постапка).

Оттука, поради изнесеното, Судот оцени дека неосновани се наводите во иницијативата според кои кога во ист кривичен предмет се сообвинети повеќе лица, па доколку еден одлучи да даде изјава за признавање на вина, останатите лица не би имале друга алтернатива освен и тие да ги признаат делата кои им се ставаат на товар бидејќи ако се впуштат во понатамошната постапка, би биле оневозможени да добијат ублажување на казната под границата пропишана со закон, со што не би била задоволена правдата во целост.

Од друга страна, законодавецот во Кривичниот законик во членот 40 точно ги утврдил случаите кога судот може на сторителот да му одмери казна под границата пропишана со закон, во рамките предвидени со членот 41 или да примени поблаг вид на казна во случаите: кога изрекува казна по поднесен предлог на спогодба за признавање на вина склучена меѓу јавниот обвинител и обвинетиот; и кога обвинетиот ја признае вината на главната расправа согласно со одредбите од Законот за кривичната постапка.

Додека во членот 41 од Кривичниот законик точно се определуваат границите за ублажување на казната, односно според посебниот минимум на казната пропишана за казненото дело.

Оттука Судот оцени дека законодавецот со Кривичниот законик за секое казнено дело го определил видот на казната и ги поставил нејзините рамки односно ориентација по која судот треба да се води при изборот на казните. Со други зборови,

постои систем на т.н релативно определени казни (комбинација на законско определување на казната и судско определување на казната во законските определени рамки), притоа оставајќи можност судот да може на сторителот да му определи и казна под пропишаната граница доколку осомничениот односно обвинетиот ја признае вината.

Уставотворецот со членот 14 од Уставот, предвидел дека никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна што ја објаснува улогата на Кривичниот законик преку пропишувањето на казните од една страна и давање можност за нивно ублажување под точно предвидени законски услови, од друга страна.

Целта на оспорените законски одредби од Кривичниот законик не е ставање во нееднаква положба на обвинетиот во кривичната постапка спротивно на членот 9 од Уставот на Република Македонија, затоа што на обвинетиот само му се остава можност за спогодување со јавниот обвинител за видот и висината на кривичната санкција преку признавање на вината во фаза на контрола на обвинението, или во текот на главната расправа во редовната постапка. Законот по ова прашање има облигаторен, а не императивен карактер за страните.

На крај, неосновани се наводите во иницијативата и во однос на интервентната одлука на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.169/2016 од 16.11.2017 година со која се укинати Законот за одредување на видот и одмерување на висината на казната („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014) и ставот 3 од членот 39 од Кривичниот законик, од каде се наметнувала потребата и од укинување на оспорените одредби. Судот во наведената одлука, покрај другото, се водел и од фактот што во конкретниот случај утврдил ситуација во која со укинатиот закон наспроти Кривичниот законик, се уредени различни и паралелни правила за примена на институтот ублажување на казната, односно правилата од укинатиот закон отстапуваат од системските правни правила содржани во Кривичниот законик со што првенствено се нарушувало владеењето на правото и правната сигурност како основен елемент на владеењето на правото.

Од наведеното произлегува дека со оспорените одредби од Кривичниот законик е уреден институтот ублажување на казната и случаите во кои може судот да ја ублажи казната, или да примени поблаг вид на казна и границите за ублажување на казната, што е во корелација со концептот на признавање на вината и предлог-спогодбата воспоставен со новиот Закон за кривичната постапка.

Од сето погоре изнесено, Судот утврди дека членот 40 во целина и членот 41 (во оспорениот дел) од Кривичниот законик не ги става во нееднаква положба обвинетите лица во кривичната постапка спротивно на одредбата од член 9 став 2 од Уставот, според која граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, туку само ја предвидува можноста за ублажување на казната во границите предвидени со членот 41, а во точно уврдени случаи кога судот изрекува казна по поднесен предлог на спогодба за признавање на вина склучена меѓу јавниот обвинител и обвинетиот и кога обвинетиот ќе ја признае вината на главната расправа согласно одредбите од Законот за кривичната постапка.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.76/2018 од 06.02.2019)

## 16.

### У.бр.94/2018

#### - Забрана за исплата на плати од дневен пазар

**Уредената забрана за исплата на плати од дневен пазар и задолжителноста од исплата на платите исклучително во паричен износ преку трансакциска сметка од член 8 ставови 1 и 2 од Законот за исплата на платите во Република Македонија, не е во спротивност со членовите**

**17, 18, 25, 32 и 55 од Уставот на Република Македонија.**

**Законодавецот согласно член 32 став 5 од Уставот има право со закон да го уреди начинот на остварувањето на правата на вработените, како што во конкретниот случај го уредил начинот на остварување на правото на плата.**

**Уставот не го забранува собирањето и обработката на личните податоци на граѓаните, туку ја гарантира нивната сигурност и тајност. Токму од фактот што личните податоци се собираат систематизираат и обработуваат, за цели и на начин утврден со закон, е уредена уставната гаранција за заштита на личните податоци.**

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992), на седницата одржана на 6-ти февруари 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 8 став 1 во делот: „исплата на плати од дневен пазар” и ставот 2 во делот: „преку трансакциска сметка” од Законот за исплата на платите во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија” број 70/1994, 62/1995, 33/1997, 50/2001, 26/2002, 46/2002, 37/2005, 121/ 2007, 161/2008, 92/2009, 97/2010, 11/2012, 145/2012, 170/ 2013, 139/2014 и 147/2015).

2. Александра Илиева Милчова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на делови од одредбите на членот од Законот, означен во точката 1 од Решението.

Според наводите од иницијативата оспорените делови „исплата на плати од дневен пазар” и „преку трансакциска сметка”

содржани во одредбите на членот 8 од Законот за исплата на платите во Република Македонија не биле во согласност со членовите 17, 18, 25, 32 и 55 од Уставот на Република Македонија, со следното образложение:

Правото на заработувачка било изворно право и доверлив договорен однос помеѓу работникот и работодавачот кое не смеело да се условува со посредник од друго правно лице, односно банка. Правото за начинот на исплата на плата требало да биде избор на работникот, а не задолжителна обврска.

Оспорениот дел „исплата на плата од дневен пазар” од ставот 1 на членот 8 од Законот, бил спротивен на член 32 став 3 од Уставот, бидејќи работникот за остварениот труд имал право на заработувачка без разлика дали се работело за дневен, неделен, месечен или годишен пазар, од кои права вработените не можеле да се откажат.

Секаде во европските земји, а и во Австралија, исплатата на плата била можна од заработен час, минута или ден, во готово или преку сметка во банка.

Со забраната за исплата на плати од дневен пазар од член 8 став 1 од Законот се попречувала и слободата на пазарот и претприемништвото, утврдена со членот 55 од Уставот, која можела да биде ограничена со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето, што тука не било случај. Неправилно било граѓаните да се ограничуваат во правото на исплата на плата на дневна основа и од дневен пазар бидејќи тоа било право на работникот од кое тој не можел да се откаже и да го чека последниот ден во месецот за да добие надомест за својот труд, а се поставувало и прашањето за каматата на трудот кој работникот го вложувал. Со ваквата законска поставеност, работникот бил ставен во позиција да работи цел месец за да добие средства, а негово право и обврска било да може да добие награда од дневен пазар за секој одработен ден. Семејствата цел месец без средства чекале на клучниот ден за исплата на плата, а со доследно спроведување на ограничувањата пропишани со Уставот во смисла на слободата на пазарот и претприемништвото, не смеело на работникот и работодавачот да им биде ускратено правото на исплата на плата од дневен остварен пазар или пак дури и исплата од час.

Во однос на член 8 став 2 од Законот кој се оспорува во делот: „преку трансакциска сметка“, подносителката наведува дека со наложувањето платата да се исплатува преку трансакциска сметка се воведувал монопол во корист на банките при исплатата на трудот што било спротивно на членот 55 од Уставот, бидејќи граѓаните своето право на заработувачка го остварувале исклучително преку банките (монопол при исплатата на платите), а тоа значело дека ако банките колабирале, граѓаните ќе немале право на заработувачка.

Правото на заработувачка било изворно право и не смеело начинот на исплата на заработувачката да се врзува со трансакциска сметка. Тоа било спротивно со членот 32 од Уставот бидејќи исплатата на трудот се врзувала за друго правно лице - банка, па граѓаните се исплатувале од банка како посредници, а не директно од работодавците, што значело дека надоместокот за трудот бил условен, а не изворен. Правото и начинот на исплата требало да биде директно од работодавачот, а не преку посредник, бидејќи доколку пропаднел посредникот, исплатата ќе се довела во прашање.

Исплатата на плати преку трансакциска сметка било забрането со Уставот, бидејќи сите приходи и облици на општење помеѓу работникот и работодавачот и биле познати на банката, а членот 17 од Уставот ја гарантирал слободата и неповредливоста на сите облици на комуникација.

Подносителката ги дообјаснува причините за спротивноста на член 8 став 2 во делот „преку трансакциска сметка“ со членот 17 од Уставот, наведувајќи дека исплатата на трудот на работникот во паричен износ била доверлива комуникација помеѓу работникот и работодавачот и како облик на доверлива комуникација не смеела да биде изложена со закон на друго правно лице, во случајот банка, без изречна согласност за тоа од работникот и работодавачот, односно без одлука на суд, банката не смеела да има увид во платата како личен податок на работникот и другите примања на работникот, која комуникација и неповредливост била загарантирана со членот 17 на Уставот.

Во продолжение подносителката го цитира членот 18 од Уставот со кој се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци, а на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на

информации за нив преку обработка на податоците, по што наведува дека личните податоци, како име, презиме, матичен број, трансакциска сметка, биле доверливи податоци коишто требало да бидат заштитени. Меѓутоа, со задолжителната исплата на плата на трансакциска сметка, работникот се обврзувал трансакциската сметка да ја даде на работодавачот за тој да можел да исплати плата, а тоа значело дека трансакциската сметка не била повеќе таен податок, туку податок кој морал да го знае работодавачот и банката кои понатаму го обработувале за свои цели, притоа трудот на работникот го условувале со имање или немање на трансакциска сметка, а правото на заработувачка било безусловно право.

Начинот на исплата на трудот требало да биде право на избор, а не задолжителна исплата преку друго правно лице-посредник, а во Република Македонија платежно средство бил денарот, а не банкарските картички и трансакциската сметка.

По цитирање на членот 25 од Уставот според кој на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот, подносителката наведува дека со задолжителноста на исплата на платите преку трансакциска сметка, се задираше во приватноста на граѓаните за начинот на трошење на средствата од страна на банките кои имале увид за уплатите на граѓаните, како живееле и што купувале. Граѓаните со ваквата обврска се сведуваа на робови на банките кои им биле единствени работодавци и кои се знаеле за нивните средства, што било спротивно со слободата на пазарот и претприемништвото и забраната на монополот, сите граѓани биле вработени во банките или поточно зависеле од банките како правни лица, заради тоа што им вршеле исплата на средствата остварени со личен труд, а тоа ја подривало целосната уставна поставеност на Република Македонија и правото на заработувачка.

Од наведените причини, подносителката предлага укинување на оспорените делови на членот од Законот.

3. Судот на седницата утврди дека според член 8 став 1 од Законот за исплата на платите во Република Македонија, се забранува исплата на плати од дневен пазар, како и исплата на плати и други надоместоци на плати во бонови и натура, а според ставот 2 на членот од Законот, платата на работниците правното

лице ја исплатува исклучително во паричен износ преку трансакциска сметка.

Предмет на оспорување со иницијативата е делот „исплата на плати од дневен пазар“ од ставот 1 и делот „преку трансакциска сметка“ од ставот 2 на членот 8 од Законот.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Со членот 32 од Уставот е определено дека:

Секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност (став 1).

Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место (став 2).

Секој вработен има право на соодветна заработувачка (став 3).

Секој вработен има право на платен дневен, неделен и годишен одмор. Од овие права вработените не можат да се откажат. (став 4)

Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори (став 5).

Од погоре цитираните уставни одредби произлегува дека Уставот утврдува права за граѓаните од областа на вработувањето и трудот, но препуштил начинот на остварувањето на тие права да бидат предмет на законско уредување и колективно договорање.

Во погоре наведената смисла, законодавецот низ повеќе закони регулирал норми за начинот на остварување на правата на вработените од сферата на работните односи како што е Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2005, ... и 27/2016) којшто е основен и општ закон од областа на трудот (*lex generalis*), но и со низа други посебни закони од сферата на работните односи меѓу кои и Законот за исплата на платите во Република Македонија.

Со Законот за исплата на платите во Република Македонија се уредува исплатата на платите и одделни надоместоци кај

работодавачите со седиште во Република Македонија (став 1 на членот 1 од Законот). Одредбите на овој закон не се однесуваат на работодавачите кај кои повеќе од 51% од средствата се во приватна сопственост (став 2 на членот 1 од Законот).

Со член 8 став 1 од овој закон се забранува исплата на плати од дневен пазар, како и исплата на плати и други надоместоци на плати во бонови и натура, а со ставот 2 на членот од Законот се уредува дека платата на работниците правното лице ја исплатува исклучително во паричен износ преку трансакциска сметка.

Според подносителката на иницијативата делот „исплата на плати од дневен пазар“ од ставот 1 и делот „преку трансакциска сметка“ од ставот 2 на членот 8 од Законот, биле уредени спротивно на членовите 17, 18, 25, 32 и 55 од Уставот на Република Македонија.

Со иницијативата се изнесени причините (погоре наведени) за неуставноста на оспорените делови на членот од Законот, а поконкретно дека неправилно било граѓаните да се ограничуваат во правото на исплата на плата на дневна основа бидејќи тоа било право на работникот од кое тој не можел да се откаже и да го чека последниот ден во месецот за да добиел надомест за својот труд, односно дека работникот за остварениот труд имал право на заработувачка без разлика дали се работело за дневен, неделен, месечен или годишен пазар.

Воедно, неуставно било исплатата на плата да се врши преку трансакциска сметка, односно посредник-банка, бидејќи правото на заработувачка било изворно право и начинот на исплата на трудот требало да биде право на избор на работникот, а не задолжителна исплата преку посредник-банка, со што се воведувал монопол во корист на банките при исплатата на трудот.

Правото на заработувачка бил доверлив договорен однос помеѓу работникот и работодавачот, а со условувањето на исплатата на плата со посредник од друго правно лице, се доведувало во прашање тајноста на личните податоци, како име, презиме, матичен број, трансакциска сметка, кое Уставот го забранувал, а се задираше во приватноста на граѓаните за начинот на трошење на средствата од страна на банките кои имале увид за уплатите на граѓаните, како живееле, што купувале итн.

Според Судот, оспорените делови содржани во член 8 ставови 1 и 2 од Законот за исплата на платите во Република Македонија, не можат да се доведат под уставно сомнение од аспект на изнесените наводи во иницијативата и истите не имплицираат повреда на одредбите од Уставот на кои се повикува подносителката со иницијативата, поради следното:

Правото на секој работник на заработувачка-плата од член 32 став 3 од Уставот, како право кое изворно произлегува од Уставот, законодавецот го операционализирал низ законите од сферата на работните односи.

Меѓутоа тргнувајќи од уставното овластување од член 32 став 5 од Уставот, законодавецот има право со закон да го уреди начинот на остварување на правата на вработените како што тоа го сторил со Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2005, ... и 27/2016) кој е основен и општ закон од областа на трудот (*lex generalis*) и со Законот за исплата на платите во Република Македонија, кои се меѓусебно комплементарно поврзани закони по прашањето за начинот на исплата на платите на вработените.

Во однос на формата во која се врши плаќањето на работата по договорот за вработување, со член 105 став 2 од Законот за работните односи се уредува дека плаќањето мора да биде секогаш во парична форма, а според членот 110 став 1 од наведениот закон, работодавачот е должен на работникот да му ја исплати платата на начин утврден со закон.

Во конкретниот случај начинот на исплата на платата е утврден со Законот за исплата на платите во Република Македонија.

Според член 8 став 1 од наведениот закон, се забранува исплата на плати од дневен пазар, како и исплата на плати и други надоместоци на плати во бонови и натура, а според ставот 2 на членот од Законот, платата на работниците правното лице ја исплатува исклучително во паричен износ преку трансакциска сметка.

Со Законот за платниот промет („Службен весник на Република Македонија“ бр.113/2007, 22/2008, 159/2008, 133/ 2009, 145/2010, 35/2011, 11/2012, 59/2012, 166/2012, 170/ 2013, 153/ 2015, 199/2015 и 193/2017), е уреден платниот промет во земјата.

Според член 2 точка 4 од наведениот закон, "трансакциска сметка" е сметка која претставува единствен и неповторлив нумерички податок кој служи за идентификација на учесникот во платниот промет, а преку која истиот врши плаќања.

Според овој закон носители на платниот промет во Република Македонија се: Народната банка на Република Македонија, банките кои добиле согласност за вршење на платен промет согласно со закон и филијали на странски банки и Трезорот при Министерството за финансии, како посебен носител на платен промет за буџетските корисници и единките корисници и Трезорот на Фондот за здравствено осигурување на Македонија, како посебен носител на платниот промет на здравствените установи (член 3).

Носителите на платниот промет според член 4 точки од 1 до 11 од Законот за платниот промет, се должни, помеѓу другото да обезбедат и:

- рамноправност и еднаков третман на сите учесници во платниот промет (точка 5);
- сигурност и оперативна достапност (точка 6);
- тајност на податоците за состојбата на трансакциската сметка согласно со закон (точка 8);
- заштита на податоците за сопственикот на трансакциската сметка (точка 9);
- сигурен и ефикасен пренос на средства меѓу учесниците во платниот промет (точка 10).

Според член 10 став 1 од Законот за платниот промет, платниот промет се извршува единствено преку трансакциски сметки кои се пријавени во единствениот регистар на трансакциски сметки, а според ставот 2 на членот 10 од Законот, не е дозволено плаќање помеѓу учесниците во платниот промет кое не се извршува преку трансакциски сметки.

Согласно членот 11 од Законот, носителот на платен промет ќе дозволи исплата на платата на учесникот во платниот систем само ако претходно за истата се платени данокот и придонесите.

Според член 20 став 3 од Законот за платниот промет, учесникот во платниот промет - правно лице е должен сите парични средства од дневниот пазар примени во готово по која и

да било основа да ги уплати најдоцна наредниот работен ден на својата трансакциска сметка.

Од погоре наведеното произлегува дека оспорените содржини од член 8 ставови 1 и 2 од Законот за исплата на платите во Република Македонија, во целост кореспондираат со пропишаните одредби за формата и начинот на исплата на платите за вработените од Законот за работните односи, како и со Законот за платниот промет со кој е уреден платниот промет во земјата.

Имено, ако се има во предвид уредената обврска за правните лица сите парични средства од дневниот пазар примени во готово по која и да било основа да ги уплатат најдоцна наредниот работен ден на својата трансакциска сметка од член 20 став 3 од Законот за платниот промет, произлегува дека целокупниот остварен износ на парични средства од дневен пазар, правното лице мора на дневна основа да ги уплатува на својата трансакциска сметка и тоа во нивниот целокупен износ, што е основа за прикажување на реалната состојба на дневно остварените приходи кои подлежат на даноци, а не во износ намален за плати за вработените.

Во корелација со ова уредување од Законот за платниот промет е уредувањето на забраната за исплата на платите од дневен пазар (оспорен дел) од член 8 став 1 од Законот за исплата на платите во Република Македонија.

Целта на уредување на вакви и слични норми во законите, наоѓа своја основа во заложбата на државата за спречување на сивата економија, која како појава овозможува државата да нема увид во тоа колку субјектите оствариле, а со тоа ја губи и добивката што инаку би ја добила од даноците и придонесите.

Уредениот начин на исплата на платите на вработените од член 8 ставови 1 и 2 од Законот за исплата на платите во Република Македонија, во кои се содржани оспорените делови, овозможува на работниците да им се исплати плата заедно со законски утврдените придонеси од задолжително социјално осигурување што е во функција на обезбедување на социјална сигурност на вработените, односно обезбедување на здравствена заштита, пензиско и инвалидско осигурување и осигурување во случај на невработеност. Во спротивно, доколку се исплати плата од дневен пазар, во бонови или во натура, постои веројатност на

работникот да не му се обезбеди соодветна законска социјална сигурност и заштита, како и да се доведе во прашање исплатата на платата соодветно на реално остварената заработувачка.

Во однос на наводите во иницијативата дека уредувањето со оспорениот дел „исплата на плати од дневен пазар“ од член 8 став 1 од предметниот закон, значело забрана работникот да оствари право на плата за секој одработен час или ден, треба да се има предвид дека оспореното уредување во членот од Законот воопшто не се однесува на временскиот период за кој може да се исплатува платата, туку дека исплатата не може да се реализира на забранетиот начин односно од дневен пазар, туку исклучиво преку трансакциска сметка.

Што се однесува пак до временските периоди за исплата на плата на вработените, членот 109 (ден на исплаќањето) од Законот за работните односи уредува дека платата се исплатува за периоди кои не смеат да бидат подолги од еден месец (став 1), односно дека платата се исплаќа најдоцна 15 дена по изминувањето на исплатниот период (став 2).

Со член 109 став 1 од наведениот закон е уредена горната граница на изминат период до кога работодавачот е должен да изврши исплата на плата на работникот, односно дека тој период не смее да биде подолг од еден месец, а од истиот не произлегува неможност платите да се исплатуваат и за пократки одработени временски периоди.

Понатаму, обврската за правните лица, платите да ги исплатуваат преку трансакциска сметка, неспорно подразбира инволвирање на банкарските субјекти во исплатата на платите, но оспорениот дел од член 8 став 2 од предметниот закон, нема содржина од која би произлегла повреда на членот 55 од Уставот, бидејќи не содржи уредување преку кои банки-посредници ќе се врши исплатата на платите, за да може истото да се проблематизира од аспект на создавање на монополска позиција на одредена банка или банки на пазарот.

Воедно, неосновани се наводите од иницијативата дека противуставно било со закон да се уреди начинот на исплата на платата, со наводи дека правото на работникот на плата загарантирано со Уставот, подразбирало и уставно право на работникот сам да го избира начинот на исплатата на платата, а не како што уредувал оспорениот дел „преку трансакциска сметка“

од член 8 став 1 од предметниот закон. Ова од причини што задолжителната исплата на плати преку трансакциска сметка не го ограничува правото на плата-заработувачка, ниту може обврската за исплата на плати преку трансакциска сметка да се смета за противуставно ограничување на начинот на исплатата на платата, бидејќи Уставот утврдува и гарантира права на работникот од сферата на работните односи и трудот, конкретно правото на заработувачка од член 32 став 3 од Уставот, но за начинот на остварување на правата од работниот однос, Уставот со член 32 став 5, на законодавецот му дал овластување и право истото да го уреди со закон, како што тоа го сторил во конкретниот случај. Притоа, право е на работникот слободно да избира преку која банка ќе се вршат трансакциите поврзани со исплатата на платата.

Понатаму, според изнесените наводи во иницијативата, задолжителната исплата на платите преку трансакциска сметка не било во согласност со членовите 17, 18 и 25 од Уставот, односно Уставот тоа го забранувал, бидејќи преку овие членови Уставот ја гарантирал слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација, сигурноста и тајноста на личните податоци како и уставната гаранција за заштита на приватноста, честа и угледот на граѓаните.

Подносителката смета дека со исплатата на платите преку трансакциска сметка, личните податоци име, презиме, матичен број, трансакциска сметка, веќе не биле заштитени, односно дека трансакциската сметка, не била повеќе таен податок, туку податок кој морал да го знае работодавачот и банката кои понатаму го обработувале за свои цели, со што се задираше во приватноста на граѓаните за начинот на трошење на средствата од страна на банките кои имале увид за уплатите на граѓаните.

Според Судот, од аспект на изнесените наводи не може да се доведе под уставно сомнение оспореното уредување во законската одредба, поради следното:

Со членот 18 од Уставот се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци, односно на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците.

Уставот не го забранува собирањето и обработката на личните податоци на граѓаните, туку ја гарантира нивната сигурност и тајност. Токму од фактот што личните податоци се собираат систематизираат и обработуваат, за цели и на начин утврден со закон, е уредена уставната гаранција за заштита на личните податоци.

Во конкретниот случај оспореното уредување од член 8 став 2 од Законот за исплата на платите во Република Македонија кое налага задолжително исплаќање на платите преку трансакциска сметка и кое логично подразбира регистрирање и обработка на личните податоци за таа цел од страна на работодавачот и банката, е уредено во функција на остварување на право од работен однос, на начин на кој законодавецот има право да го уреди со закон.

Имено, невозможно е остварување на право или правен интерес од која и да било правна област пред надлежни органи и институции (јавни или приватни), без презентирање на лични податоци, нивно регистрирање или обработка од субјектите иматели на лични податоци, во зависност од целта и оправданоста за која истите се потребни или се бараат, во обем и на начин утврден со закон, а конкретно какво што е прашањето од работен однос, не може ниту да се оствари вработување без граѓанинот да ги презентира личните податоци, вклучително и трансакциската сметка, кое се оспорува со иницијативата како спротивно со Уставот.

Притоа, субјектите кои се овластени да ги обработуваат податоците со предзнак „заштитени“, се должни истите да ги чуваат и обработуваат на начин утврден со закон и за цели согласно со закон.

Во функција на операционализација на уставната гаранција за заштита на личните податоци, законодавецот го пропишал Законот за заштита на лични податоци („Службен весник на Република Македонија” број 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 и 64/2018) со кој се уредува заштитата на личните податоци како основни слободи и права на физичките лица, а особено правата на приватност во врска со обработка на лични податоци.

Според член 9 став 1 алинеи од 1 до 3 од Законот, матичниот број на граѓанинот може да се обработува само: по

претходна изречна согласност на субјектот на лични податоци; за остварување на со закон утврдени права или обврски на субјектот на лични податоци или контролорот и во други случаи утврдени со закон.

Според ставот 2 на членот од Законот, контролорот е должен да води сметка матичниот број на граѓанинот да не биде непотребно видлив, печатен или преземен од збирка на лични податоци.

Со Законот за заштита на лични податоци се уредени и правата на субјектите на лични податоци, меѓу кои и правото на заштита од незаконско и неовластено обработување на нивните лични податоци.

Понатаму, трансакциската сметка, која претставува единствен и неповторлив нумерички податок кој служи за идентификација на учесникот во платниот промет, е податок кој исто така подлежи на заштита, како што е определено со член 4 точки 8, 9 и 10 од Законот за платниот промет, според кој носителите на платниот промет во Република Македонија, се должни да обезбедат 8) тајност на податоците за состојбата на трансакциската сметка согласно со закон; 9) заштита на податоците за сопственикот на трансакциската сметка; 10) сигурен и ефикасен пренос на средства меѓу учесниците во платниот промет.

Исто така, според член 43 став 1 од Законот за работните односи работодавачот е должен да ја штити и почитува личноста и достоинството на работникот, како и да води сметка и да ја штити приватноста на работникот.

Според член 44 од наведениот закон, (1) Личните податоци на работниците можат да се собираат, обработуваат, употребуваат и доставуваат на трети лица само ако е тоа определено со овој или друг закон или ако е тоа потребно заради остварување на правата и обврските од работниот однос или во врска со работниот однос. (2) Личните податоци на работниците може да ги собира, обработува, употребува и доставува на трети лица само работодавачот или работникот, кого работодавачот за тоа посебно го овластил. (3) Личните податоци на работниците, за чие собирање не постои повеќе законска основа, мораат веднаш да се избришат и да престанат да се употребуваат. (4) Одредбите од ставовите (1) и (2) на овој член се однесуваат и за личните податоци на кандидатите за вработување.

Оттука, Судот, како неосновани ги оцени наводите од иницијативата дека не било уставно-правно дозволено, личните податоци име, презиме, единствен матичен број, трансакциска сметка, да можат бидат предмет на нивна обработка од страна на работодавачот и банката-посредник, односно дека не можело со закон да им се наложи на граѓаните истите да ги презентираат пред наведените субјекти, туку исклучиво, ако тие на тоа се согласиле, односно по нивно овластување.

Со закон се предвидени и случаи во кои личните податоци од граѓаните, можат да се бараат или обработуваат, само врз основа на нивна лична согласност, но во конкретниот случај станува збор за законско уредување на начин на исплата на плата преку трансакциска сметка, што е право на законодавецот кое произлегува од член 32 став 5 од Уставот, а второ, со законската обврска платите да се исплаќаат преку трансакциска сметка, не значи дека личните податоци ја губат својата заштита гарантирана со Уставот. Напротив тие и понатаму остануваат заштитени податоци и секое нивно регистрирање и обработување без законски основ и цел, и спротивно на законски определениот начин за нивна обработка, подлежи на санкција.

Крајно, оспореното уредување само по себе не имплицира повреда на тајноста на податоците, бидејќи за повреда на тајноста на личните податоци може да се зборува само во случај на нивна фактичка повреда, односно само во случај на нивно незаконско и неовластено обработување, односно на начин којшто овозможува повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците, што е фактичко прашање и за кое сопственикот на личните податоци има право на заштита пред надлежните органи.

5. Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека во конкретниот случај, не може да се постави прашањето за согласноста на член 8 став 1 во делот „исплата на плати од дневен пазар” и став 2 во делот „преку трансакциска сметка” од Законот за исплата на плати во Република Македонија со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителката со иницијативата.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.94/2018 од 06.02.2019)

## 17.

### У.бр.83/2018

#### - Следење на комуникации

**Законот за следење на комуникациите се заснова врз начелата на почитување на човековите права и слободи утврдени со закон и ратификуваните меѓународни договори кои се дел од внатрешниот правен поредок како и забрана за следење на комуникациите без судска наредба. Со давањето на можноста посебната истражна мерка да се спроведе со посебни технички уреди и опрема не се доведуваат во прашање темелните вредности на уставниот поредок, Амандманот XIX, членовите 18, 25 и 26 од Уставот на Република Македонија.**

**Предмет на следење на комуникациите со посебни технички уреди и опрема е лице за кое постои основано сомнение дека е сторител или се подготвува да стори кривично дело за кое може да се пропише посебна истражна мерка согласно Законот за кривичната постапка, при што содржината на комуникацијата на тоа лице со друго лице или лица не може да биде земена како доказ во постапката доколку тие не се во врска со основаното сомнение за сторено кривично дело или за подготвување на кривично дело.**

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 13 февруари 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членот 17 од Законот за следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018).

2. Новица Наков од Скопје до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на членот 17 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителот на иницијативата со оспорениот член се заобиколувале заштитните правни и технички мерки во однос на гарантирањето на човековите права на граѓаните и се дозволувале употреба на технологии со коишто органот за следење на комуникации може да пристапи до комуникациите на граѓаните за кои нема судски налог.

Дека вакви технологии се набавени од страна на Владата на Република Македонија е неспорно. Имено станувало збор за најмалку два вида уреди: IMSI –catcher уреди од кои што Владата има набавено 6 уреди од Обединетото Кралство и FinFisher опрема за што постојат докази од 2013 година.

IMSI-catcher уредот функционира на начин што создава лажен мобилен предавател и го фаќа и пренесува сообраќајот од мобилните телефони (телефонски разговори и интернет) на сите мобилни телефони, односно на сите граѓани коишто се наоѓаат во неговиот радиус. Така поставувањето на ваков уред за следење исклучиво на определено лице во определено време согласно наредба е невозможно:уредот ќе ги следи комуникациите на сите граѓани што се наоѓаат во неговиот радиус.

FinFisher технологијата функционира на начин сличен на ширењето на компјутерски вируси. За да може да се обезбеди следење на некој уред надлежниот орган треба да го принуди корисникот да отвори електронска пошта или порака од неговото електронско сандаче, по што неговиот уред ќе биде инфициран и

следен. Со оглед на се присутноста на електронската пошта и леснотијата со којашто електронска пошта може да се проверува од било кој уред, односно до неа може да се пристапува од кој било уред, ваквиот начин на инфицирање значи дека уреди можат да бидат следени иако не припаѓаат на лицето за кое е издаден судски налог за следење: на пример доколку лицето го користи компјутерот на неговиот пријател, сосед, родител, дете или слично за да провери електронска пошта.

Понатаму, употребата на вакви и слични технологии ја заобиколуваат Оперативно-техничката агенција којашто според законските одредби треба да врши контрола на следењето на комуникациите со цел да не настануваат злоупотреби, односно прекршување на човековите права.

Според подносителот на иницијативата со оспорениот член се овозможувало со технологии и уреди со кои веќе располага македонската влада, но и други пософистицирани коишто можат да се набават во иднина, органите на власта да имаат директен и постојан пристап до содржината на комуникацијата на граѓаните кои не се под надзор т.е. граѓани за кои не е издадена наредба за следење на комуникациите. Ова би значело дека постои можност за следење на комуникациите на неограничен број на граѓани без постоење на законска основа и неограничен временски период, бидејќи овие уреди се мобилни и можат да се вклучат/исклучат по потреба. Согласно Уставот граѓаните имаат приватност на нивните комуникации и не може никако да се очекува дека излегувајќи од нивниот дом и движејќи се во јавниот простор тие од таа приватност се откажуваат и стануваат предмет на надзор без судски налог.

Истовремено, оспорениот член не бил во согласност со членот 8 од Европската конвенција за човекови права, а во врска со кој Европскиот суд за човекови права веќе има донесено пресуда во случајот Захаров против Русија бр.47143/2006, за тоа дека следењето на комуникации не смее да биде оставено на дискреција на органите на власта, дека треба да ги таргетираат само оние кои се осомничени дека сториле кривично дело, и дека критериумите за следењето треба да бидат строго дефинирани.

Оттука, оспорениот член го загрозува загарантираното уставно право на приватност и претставува реална закана за самоволно и произволно мешање на државните органи во при-

ватниот живот и преписката на граѓаните што може негативно да се одрази на честа и угледот на чраѓаните без за тоа да има реална основа во Уставот и законите. Со тоа ги загрозува основните слободи и права на граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот и го загрозува владеењето на правото.

Со оспорената одредба се повредувал член 8, Амандман XIX, членовите 18, 25 и 26 од Уставот на Република Македонија.

Од наведените причини, подносителот предлага до донесување на конечна одлука, Судот да изрече и времена мерка како и по негововидување да ги разгледа и другите одредби од Законот со кои би можело да се загрозат загарантираните права на граѓаните.

3. Судот на седницата утврди дека во оспорениот член 17 од Законот за следење на комуникациите е предвидено дека:

(1) Посебната истражна мерка може да се спроведе и со помош на посебни технички уреди и опрема кои овозможуваат спроведување на мерката без посредство на ОТА и операторите.

(2) Техничките уреди и опрема од ставот (1) на овој член се чуваат во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. За техничките уреди и опрема се изготвува Преглед со спецификација кој редовно се ажурира.

(3) По добивање на судската наредба во која за спроведување на посебната истражна мерка се определени техничките уреди и опрема од ставот (1) на овој член, овластеното лице од правосудната полиција, приложувајќи ја наредбата, ги презема техничките уреди и опремата од Основното јавно обвинителство од ставот (2) на овој член и по завршување на времетраењето на спроведувањето на посебната истражна мерка, истите веднаш ги враќа во обвинителството.

(4) За преземањето и враќањето на техничките уреди и опремата од ставот (3) на овој член, во обвинителството од ставот (2) на овој член се води посебен регистар во кој се наведува времето на преземање, односно времето на враќање на техничките уреди и опремата, идентификацискиот број на уредите и опремата, бројот на судската наредба врз основа на која се предадени уредите и опремата, името на овластеното лице од правосудната полиција што ги презело, односно вратило техничките уреди и опрема, името на службено лице од обвинителството што ги предало, односно примило истите и своерачен потпис на лицата.

(5) При преземањето, односно враќањето на техничките уреди и опрема, податоците од ставот (4) на овој член се внесуваат истовре-

мено и во регистерот на овластениот орган, кој овластеното лице кое го врши преземањето односно враќањето, за таа цел го носи со себе.

(6) Техничките уреди и опрема од ставот (1) на овој член се активираат веднаш по нивното преземање, со што започнува да тече рокот за спроведување на посебната истражна мерка.

(7) Надлежниот јавен обвинител може во кое било време да побара од овластеното лице од правосудната полиција да слуша или преслуша разговор што е предмет на интерес и да изврши увид во записи за користењето на уредите и опремата.

(8) Јавниот обвинител на Република Македонија го утврдува начинот на чување и ракување со посебните уреди и опремата од ставот (1) на овој член.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 11 од Уставот на Република Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Амандманот XIX со кој се заменува членот 17 на Уставот на Република Македонија, ги гарантира слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација. Само врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдени со закон, може да се отстапи од правото на неповредливост на писмата и на сите други облици на комуникација, ако тоа е неопходно заради спречување или откривање кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката. Законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Сигурноста и тајноста на личните податоци се гарантираат со членот 18 од Уставот. Со овој уставен член, исто така на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците.

Со членот 25 од Уставот, на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

Со членот 26 од Уставот, се гарантира неповредливоста на домот (став 1). Правото на неповредливост на домот може да биде ограничено единствено со судска одлука кога е во прашање

откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето (став 2).

Според член 106 од Уставот, јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши и други работи утврдени со закон (став 1). Јавното обвинителство ги врши своите функции врз основа и во рамките на Уставот и закон (став 2).

Според член 118 од Уставот, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

Одлуката за пристапување на Република Македонија кон меѓународно правните документи за основните човекови права и слободи донесени од ООН, меѓу кои се Универзалната декларација за човековите права (донесена на 10 декември 1948 година) и Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права (донесен на 16 декември 1966 година), е објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 57/1993 од 23 септември 1993 година.

Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи на Советот на Европа е ратификувана со Закон објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 11/1997.

Според член 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката. Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон, и ако претставува мерка која е во интерес на државата и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривичните дела, заштита на здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Со членот 17 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, е определено дека никој не може да биде изложен на самоволно и незаконско мешање во неговиот приватен живот, семејство, стан или преписка, ниту на противзаконити напади на

неговата чест и углед. Секој има право на законска заштита против таквото мешање или напад.

Според член 1 од Универзалната декларација за правата на човекот, сите човечки суштества се раѓаат слободни и еднакви во достоинството и правата. Во членот 12 од Декларацијата, пак, е предвидено дека никој нема да биде изложен на произволно вмешување во приватниот живот, семејството, домот и преписката, ниту пак на напади врз неговата чест и углед. Секој има право на правна заштита од таквото вмешување или напади.

Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, заедно со Протоколот за превенција, спречување и казнување за трговија со лица, особено жени и деца и Протоколот против криумчарење на мигранти по копнен, воден или воздушен пат, со кои се дополнува Конвенцијата е ратификувана со Закон објавен во "Службен весник на Република Македонија" бр.70/ 2004).

Од содржината на изнесените одредби од меѓународните акти, како дел од внатрешниот правен поредок на Република Македонија, произлегува можност за ограничување на наведените слободи и права од страна на јавната власт, под услови определени во внатрешното право на државата. Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање, меѓу другото, е предвидено со закон.

Амандманот XIX на Уставот со кој се заменува членот 17 на Уставот, ги гарантира слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација, но уредува и во кој случај може да се отстапи од утврдената уставна гаранција, односно дека само врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдени со закон, ако тоа е неопходно заради спречување или откривање кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката.

Оттука, со погоре наведениот уставен амандман се утврдени основот и случаите поради кои може да се дозволи отстапување од уставната гаранција за слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација, односно дека само одлука на суд може да биде правен основ за отстапување од неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација, во случаите кога тоа е неопходно заради спречување

или откривање кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката, со тоа што Уставот само препуштил, начинот на остварување на отстапувањето од ова право, да биде предмет на законска материја (под услови и постапка утврдени со закон донесен со квилификувано мнозинство на гласови).

Тргувајќи од содржината на член 106 ставови 1 и 2 од Уставот, како и од содржината на одредбите од Законот за јавното обвинителство, произлегува дека Јавното обвинителство е единствен и самостоен орган, носител пред се на функцијата на гонење на сторителите на кривичните дела, кој што се организира според принципот на хиерархија и субординација. Јавниот обвинител има улога на странка во постапката, кој како државен орган ја остварува функцијата на гонењето и со оглед на тоа се јавува во улога на заштита на објективниот правен поредок. Улогата на Јавното обвинителство е дотолку поодговорна, но притоа и специфична и посебно доаѓа до израз кога се во прашање откривањето и гонењето на сторителите на тешки кривични дела, за која намена е формирано Одделение за гонење на сторители на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупцијата, согласно член 29 од Законот за јавното обвинителство.

Впрочем, борбата против транснационалниот организиран криминал е обврска за Република Македонија која произлегува од одредбите на наведената конвенција. Јавниот обвинител, врз основа на членот 106 од Уставот и членовите 2 и 3 од Законот за јавното обвинителство има овластување да врши работи утврдени со закон, како што е во случајот Законот за кривичната постапка, а својата функција ја остварува во рамките на Уставот, законите и меѓународните договори, меѓу кои и Конвенцијата против транснационалниот организиран криминал.

5. Тргувајќи од наведените уставни одредби, меѓународните договори кои се ратификувани и станале дел од внатрешниот правен поредок како и местото и улогата на јавното обвинителство како државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела согласно Законот за кривичната постапка, со цел да се одговори на наводите изнесени во иницијативата, Судот ги имаше во предвид одделните одредби од Законот за кривичната постапка кои што се однесуваат на посебните истражни мерки и Законот за следење на комуникациите во целина и оделни

одредби коишто се однесуваат на спроведувањето на посебните истражни мерки, а не само оспорениот член 17 од Законот за следење на комуникациите гледано изолирано сам за себе.

6. Во членот 39 од Законот за кривичната постапка (“Службен весник на Република Македонија” број 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018), е предвидено дека:

(1) Основно право и должност на јавниот обвинител е да ги гони сторителите на кривични дела за кои гонењето се презема по службена должност.

(2) Во предметите за кривични дела за кои гонењето се презема по службена должност, јавниот обвинител има право и должност да:

- ги насочува дејствијата на органите надлежни за откривање и пријавување на кривичните дела и на нивните сторители,

- предлага или да издава наредба за преземање на посебни истражни мерки, под услови и на начин определени со овој закон,

- донесува наредба и да спроведува истражна постапка,

- пронаоѓа, предлага и да обезбедува докази, под услови и на начин определени со овој закон,

- предлага привремени мерки заради обезбедување на имот или предмети прибавени со кривично дело или заради извршување на мерката конфискација,

- одлучува за одлагање на кривичното гонење под услови и на начин определени со овој закон,

- предлага издавање на казнен налог под услови определени со овој закон,

- преговара и да се спогодува со обвинетиот за признавање на вина, на начин и под услови определени со овој закон,

- поднесува и застапува обвиненија пред надлежниот суд,

- поднесува жалби против неправосилни судски одлуки и вонредни правни лекови против правосилни судски одлуки,

- одлучува по жалба на оштетениот во случаи утврдени со овој закон и

- презема и други дејствија утврдени со закон.

(3) Јавниот обвинител поведува посебни постапки и учествува во нив кога тоа е пропишано со посебен закон.

Во глава XIX. ПОСЕБНИ ИСТРАЖНИ МЕРКИ односно во членот 252 од Законот, поднасловот „Цел и видови на посебни истражни мерки“ е предвидено дека:

(1) Кога е веројатно дека ќе се обезбедат податоци и докази неопходни за успешно водење на кривичната постапка, како и податоци за лице кое е предмет на распишана меѓународна потерница кои на друг

начин не можат да се соберат, може да се преземат следниве посебни истражни мерки:

1) следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации во постапка утврдена со посебен закон;

2) следење и снимање во дом, затворен или заграден простор што му припаѓа на тој дом или деловен простор означен како приватен или во возило и влез во тие простории заради создавање на услови за следење на комуникации;

3) тајно следење и снимање на лица и предмети со технички средства надвор од домот или деловен простор означен како приватен;

4) таен увид и пребарување во компјутерски систем;

5) автоматско, или на друг начин, пребарување и споредување на личните податоци;

6) увид во остварени телефонски и други електронски комуникации,

7) симулиран откуп на предмети;

8) симулирано давање и примање поткуп;

9) контролирана испорака и превоз на лица и предмети и одложување на приведување или одземање предмети;

10) користење на лица со прикриен идентитет за снимање, следење и собирање на информации или податоци и инфилтрирање во организирани криминални групи;

11) отворање симулирана банкарска сметка и

12) симулирано регистрирање на правни лица или користење на постојни правни лица за собирање на податоци и создавање услови за инфилтрирање.

2) Во случај кога не се располага со сознание за идентитетот на сторителот на кривичното дело, посебните истражни мерки од ставот (1) на овој член може да се определат и спрема предметот на кривичното дело.

Во членот 253 Законот за кривичната постапка се определени кривичните дела за кои може да се определат посебните истражни мерки.

Посебните истражни мерки може да се определат, кога постојат основи на сомневање:

1) за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку четири години, а се подготвуваат, во тек е извршување или се извршени од страна на организирана група, банда или друго злосторничко здружение или

2) за кривичните дела убиство од членот 123; грабнување од членот 141; посредување во проституција од членот 191 ставови (1), (3) и (4); прикажување на порнографски материјали на малолетник од

членот 193; производство и дистрибуција на детска порнографија од членот 193-а; намување на обљуба или друго полово дејствие на малолетник кој не наполнил 14 години од членот 193-б; неовластено производство и пуштање во промет на наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори од членот 215 ставови (1) и (3); оштетување и неовластено навлегување во компјутерски систем од членот 251 ставови (4) и (6); изнуда од членот 258; уцена од членот 259 став (2); присвојување на добра под привремена заштита или културно наследство или природна реткост од членот 265; изнесување, односно извезување во странство на добра под привремена заштита или културно наследство или природни реткости од членот 266 став (1); отуѓување на културно наследство од особено значење во државната сопственост од членот 266-а; перење пари и други приноси од казниво дело од членот 273 ставови (1), (2) и (3) и од ставови (5), (6), (8) и (12); криумчарење од членот 278 ставови (3) и (5); царинска измама од членот 278-а; злоупотреба на службена положба и овластување од членот 353; проневера во службата од членот 354; измама во службата од членот 355; послужување во службата од членот 356; примање на поткуп од членот 357 ставови (1), (4), (5) и (6); давање на поткуп од членот 358 ставови (1) и (4); противзаконито посредување од членот 359 став (6); незаконито влијание врз сведоци од членот 368-а став (3); злосторничко здружување од членот 394 став (3); терористичка организација од членот 394-а ставови (1), (2) и (3); тероризам од членот 394-б и финансирање тероризам од членот 394-в сите од Кривичниот законик или

3) за кривични дела против државата (Глава XXVIII), кривични дела против вооружените сили (Глава XXIX) и кривични дела против човечноста и меѓународното право (Глава XXXIV) од Кривичниот законик

4) за блиски лица и членови на семејствата на лицата наведени во точките 1), 2) и 3) од овој член.

Во член 254 од Законот „Поттикнување и помагање кај посебните истражни мерки“ е определено дека:

(1) Со преземањето на посебните истражни мерки од членот 252 став (1) на овој закон не смее да се поттикнува на извршување кривично дело.

(2) Против лицето кое ги презема посебните истражни мерки од членот 252 став (1) на овој закон нема да се преземе кривично гонење за дејствијата што претставуваат помагање за кривично дело, а се сторени заради обезбедување на податоци и докази за успешно водење на кривичната постапка.

Во член 255 пак, од Законот е определено против кои лица може да се определат посебни истражни мерки

(1) Согласно со условите од членот 252 став (1) на овој закон, наредбата може да се однесува на лице кое:

- 1) сторило кривично дело од членот 253 на овој закон;
- 2) презема дејствие на извршување на кривично дело од членот 253 на овој закон;
- 3) подготвува извршување на кривично дело од членот 253 на овој закон кога подготвувањето е казниво според одредбите на Кривичниот законик или
- 4) лице за кое е распишана меѓународна потерница за кривично дело од членот 253 од овој закон.

(2) Наредбата може да се однесува и спрема лице кое прима или проследува пратки од осомничениот или осомничениот користи негово комуникациско средство или на кој било начин е во комуникација со лицето од ставот 1 точка 4) на овој член.

(3) Доколку при примената на мерката бидат следени и снимени комуникации на лица кое не се опфатени со наредбата, јавниот обвинител е должен да ги издвои и да го извести судијата на претходната постапка. По предлог на јавниот обвинител, судијата на претходната постапка може да нареди од целосната документација од примената на мерката да се издвојат само делови што се однесуваат на кривичното дело за кое е издадена наредбата.

Во членот 256 од Законот е уредено прашањето за тоа кој орган е овластен за наредување на посебните истражни мерки.

Мерките од членот 252 став (1) точки 1, 2, 3, 4 и 5 на овој закон по образложено барање на јавниот обвинител ги определува судијата на претходната постапка со писмена наредба. Мерките од членот 252 став (1) точки 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 12 на овој закон ги определува јавниот обвинител со писмена наредба.

Во членот 257 од Законот е утврдена содржина на наредбата и привремената писмена наредба

(1) Наредбата со која се определува една или повеќе посебни истражни мерки содржи:

- законски назив на кривичното дело,
- лицето или предметите врз кои ќе се применат мерките,
- техничките средства кои ќе се применат,
- обемот и местото на спроведување на мерките,
- сознанијата и доказите врз основа на кои се засноваат основите на сомневање и образложение за причините поради кои податоците или доказите не можат да се соберат на друг начин,
- органот што треба да ја спроведе наредбата и
- времетраењето на мерката.

(2) Привремената писмена наредба покрај елементите од ставот (1) на овој член содржи и податоци за времето (ден, месец, година, час и минута) кога надлежниот јавен обвинител усно од надлежниот судија побарал издавање на привремената писмена наредба.

(3) Наредбата, односно привремената писмена наредба за следење и снимање на комуникациите од членот 252 став (1) точки 1 и 2 и ставот (2) од овој закон, треба да ги содржат и видот на телекомуникацискиот систем, телефонскиот број или друг податок за идентификација на телекомуникацискиот приклучок, како и идентификацискиот број за секој од нив поодделно.

(4) Анонимизирианиот примерок на наредбата, односно привремената писмена наредба од ставовите (1), (2) и (3) на овој член која се доставува до Оперативно-техничката агенција ги содржи:

- број на наредбата и органот кој ја издал,
- техничките средства кои ќе се применат,
- времетраењето на посебните истражни мерки и идентификациониот број и
- видот на телекомуникацискиот систем, телефонскиот број или друг податок за идентификација, како и идентификацискиот број за секој од нив поодделно.

(5) Анонимизирианиот примерок од наредбата односно привремената писмена наредба од ставовите (1), (2) и (3) на овој член, кој за потребите на надзорот и контролата што се врши согласно со одредбите од овој закон, содржи податоци за:

- бројот на наредбата и органот кој ја издал,
- времетраење на мерката и
- идентификацискиот број.

(6) Анонимизацијата на податоците во наредбата, односно привремената писмена наредба од ставовите (4) и (5) на овој член, ја врши судијата кој ја издал наредбата.

(7) Начинот на анонимизацијата и на евидентирањето во соодветниот уписник во судот на анонимизираните примероци од наредбата од ставовите (4) и (5) на овој член, го пропишува министерот за правда.

Во членот 258 е утврдено кој е овластен орган за спроведување на посебните истражни мерки

(1) Мерките од членот 252 на овој закон ги спроведува јавниот обвинител или правосудната полиција под контрола на јавниот обвинител. Во текот на извршување на мерката правосудната полиција изготвува извештај кој го доставува до јавниот обвинител по негово барање и во секој случај на секои 30 дена.

(2) По спроведување на мерките правосудната полиција изготвува конечен извештај кој го доставува до јавниот обвинител.

(3) Во извештајот од ставот (2) на овој член се наведени:

- 1) времето на почеток и завршување на мерката;
- 2) бројот и идентитетот на лицата опфатени со мерката и
- 3) краток опис за текот и резултатите од примената на мерката.

(4) Целокупната документацијата на техничкиот запис се доставува до јавниот обвинител, во прилог на извештајот од ставот (2) на овој член.

(5) Јавниот обвинител извештајот од ставот (2) на овој член и целокупната документација од ставот (3) на овој член, по донесување на јавно обвинителска одлука во рок од осум дена ги доставува до судот.

Во членот 259 од Законот е предвидено користењето на посебните истражни мерки како доказ во кривичната постапка

(1) Податоците, известувањата, документите и предметите прибавени со примена на посебните истражни мерки од членот 252 на овој закон, под услови и на начин утврдени со овој закон, може да се користат како доказ во кривичната постапка.

(2) Изјавите добиени со примена на посебните истражни мерки од лица кои согласно овој закон се ослободени од обврската за сведочење не може да се користат како доказ.

(3) Лицата што учествувале во спроведувањето на мерките од членот 252 став (1) точка 10 на овој закон може да се испитаат како заштитени сведоци под услови определени со членот 226 до 232 од овој закон.

(4) Идентитетот на лицата кои учествувале во спроведувањето на мерките од членот 252 став (1) точка 10 на овој закон претставува службена тајна.

(5) Ако при примената на мерката не е постапено во согласност со одредбите на овој закон, врз добиените податоци не може да се заснова судската одлука.

Во членот 260 од Законот е определено времетраењето на примена на мерките

(1) Посебните истражни мерки може да траат најдолго четири месеци.

(2) Продолжување на мерките од член 252 став (1) точки 1, 2, 3 и 4 на овој закон најдолго за уште четири месеци може да одобри судијата на претходната постапка, а по образложено писмено барање на јавниот обвинител.

(3) За кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку четири години за кои постои основано сомневање дека се извршени од страна на организирана група, банда или друго злосторничко здружение, судијата на претходната постапка може да го продолжи

рокот од ставот (2) на овој член за уште најдолго шест месеци, по писмено барање на јавниот обвинител, а врз основа на проценка на корисноста од собраните податоци со примена на мерката и врз разумно очекување дека со мерката и натаму може да се добијат податоци од интерес за постапката.

(4) Мерките од членот 252 став (1) точки 9, 10, 11 и 12 на овој закон можат да се продолжат до остварување на целта за која е определена мерката, а најдоцна до завршување на истрагата.

(5) Против решението на судијата со кое не се одобрува продолжување на времетраењето на мерката, по жалба на јавниот обвинител во рок од 24 часа одлучува советот на судот од членот 25 став (5) на овој закон.

Во членот 261 од Законот, е определено кога ќе се пристапи кон запирање на посебните истражни мерки:

(1) Кога ќе се постигнат целите заради кои се определени посебните истражни мерки или ќе престанат да постојат основите заради кои се одобрени, јавниот обвинител е должен веднаш да нареди запирање на мерките што тој ги определил, односно за тоа ќе го извести судијата и ќе побара нивно запирање.

(2) Ако јавниот обвинител се откаже од кривично гонење или ако собраните податоци со посебните истражни мерки немаат значење за водење на постапката, ќе се уништат под надзор на судијата, а за тоа јавниот обвинител ќе изготви записник.

Во членот 267 – а од Законот е уредено прашањето за чување и ништење на податоците собрани со посебните истражни мерки

(1) Податоците прибавени со примената на посебните истражни мерки се чуваат од страна на надлежниот јавен обвинител и по донесување на одлука од јавен обвинител се доставуваат до судот.

(2) Во случај кога надлежниот јавен обвинител ќе донесе одлука со која истрагата се затвора без можност за нејзино повторно отворање, податоците од ставот 1 на овој член, се предаваат на судија на претходна постапка.

(3) Во случај кога надлежниот јавен обвинител ќе поднесе обвинение, податоците од ставот 1 на овој член, се чуваат во судот, и тоа:

- во случај кога е донесена ослободителна или одбивателна пресуда,

- до истекот на роковите за застареност на кривичното гонење,

- во случај кога е донесена осудителна пресуда и

- до истекот на рокот за застареност на извршување на кривичната санкција.

(4) По истекувањето на рокот од ставот (3) на овој член, податоците се ништат за што се изготвува извештај.

(5) Решение за ништење на податоците од ставот (4) на овој член, донесува судијата на претходната постапка врз основа на посебно барање или по службена должност.

(6) Барањето од ставот (5) на овој член, го доставува надлежниот јавен обвинител или заинтересираното лице.

(7) Ништењето на податоците го врши судија определен од претседателот на судот каде што е водена кривичната постапка во која се користени тие податоци.

(8) За извршеното ништење, судијата изготвува извештај.

Во членот 268 од Законот за кривичната постапка се утврдени причините за ограничување на примената на посебните истражни мерки

(1) Мерката од членот 252 став (1) точка 2 на овој закон смее да се насочи само спрема осомничениот и да се спроведе само во домот на осомничениот. Мерката е дозволена и во дом на други лица само врз основано сомневање дека таму престојува осомничениот.

(2) Снимањето ќе се прекине ако за време на снимањето постојат показатели дека ќе се пресретнат искази што спаѓаат во основната сфера на приватниот и семејниот живот. Документацијата за таквите искази треба веднаш да се уништи.

Во членот 271 од Законот е уредено прашањето за известување за примената на посебните истражни мерки

(1) Јавниот обвинител на Република Македонија еднаш годишно доставува извештај за посебните истражни мерки до Собранието на Република Македонија што се побарани во претходната календарска година.

(2) Во извештајот од ставот (1) на овој член треба да се наведе:

1) бројот на постапките во кои се наредени посебни истражни мерки согласно со членот 252 од овој закон;

2) кривичните дела што служеле како повод согласно со поделбата во членот 253 од овој закон;

3) дали постапката е поврзана со гонење на организиран криминал;

4) бројот на набљудувани објекти и бројот на набљудувани лица за секоја постапка според обвинети и необвинети лица;

5) времетраење на посебната истражна мерка;

6) дали од следењето произлегле резултати што се релевантни за постапката или постои веројатност дека можат да бидат релевантни за постапката;

7) ако од следењето не произлегле релевантни резултати, кои се причините за тоа, диференцирано, според техничките причини и други причини и

8) трошоците кои произлегуваат од примената на посебната истражна мерка.

Од цитираните одредби од Законот за кривичната постапка произлегува дека со овој закон се пропишани овластените органи кои можат да определат посебни истражни мерки, целта и видо-вите на посебни истражни мерки, кривичните дела за кои може да се определат посебните истражни мерки, против кои лица може да се определат посебни истражни мерки, времетраењето на примена на мерките и други прашања поврзани со спроведување на посебните истражни мерки.

7. Постапката за следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации (во натамошниот текст: следење на комуникациите), начинот на постапување, чување и користење на податоците и доказите прибавени со следење на комуникациите и контролата на законитоста на следењето на комуникациите, е уредена со Законот за следење на комуникациите (“Службен весник на Република Македонија” бр.71/2018).

Со Законот за следење на комуникациите се уредува:

- постапката за спроведување посебна истражна мерка: следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации,

- условите и постапката за спроведување на мерките за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата, вклучувајќи ги и мета податоците,

- надзорот и контролата над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите и

- обврските за Оперативно - техничката агенција (во натамошниот текст: ОТА) и операторите (член 1).

Во членот 3 од Законот се утврдени основните начела за спроведување на мерките за следење на комуникациите а тоа се:

- почитување на човековите слободи и права утврдени со Устав, закон и меѓународни договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Македонија и

- забрана за следење на комуникациите согласно со овој закон без судска наредба.

Во членот 4 од Законот е утврдено значењето на оддели изрази употребени во законот.

2) „следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации“ е тајно дознавање на содржината на техничкиот процес на испраќање, пренос и примање на каков било говор, податоци, звуци, сигнали, пишуван текст, статички и подвижни слики, кои служат за размена на информации меѓу луѓето, меѓу луѓето и предметите, меѓу предметите или за управување со каков било предмет со помош на телекомуникациски систем, како и интернет протокол, говор преку интернет протокол, интернет страница и електронска пошта, преку пристап до техничката опрема кај операторите преку ОТА или со примена на посебни технички уреди и опрема без посредство на ОТА и операторите и истовремено создавање технички запис за содржината на комуникацијата, со можност да се репродуцира;

3) „следење на комуникациите“ е тајно дознавање на содржината на која и да е комуникација и истовремено создавање технички запис за содржината на комуникацијата, со можност да се репродуцира;

4) „посебна истражна мерка“ е следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации;

5) „мерки за следење на комуникациите“ се посебната истражна мерка и мерките за следење на комуникациите заради заштита на интересите на безбедноста и одбраната на државата: следење и снимање на телефонски и други електронски комуникации; следење и снимање во внатрешноста на објекти, затворени простори и предмети и влез во тие објекти, затворени простории и предмети, заради создавање услови за спроведување на мерката; следење и светлосно снимање на лица на отворен простор и на јавни места; следење и тонско снимање на содржината на комуникациите на лица на отворен простор и на јавни места;

6) „овластени органи за спроведување на посебната истражна мерка“ се: јавен обвинител и правосудна полиција, утврдена согласно со закон;

8) „средства за следење на комуникациите“ се електронско, механичко или друго техничко средство со чија помош може да се дознае или снимат содржината на која и да е комуникација;

11) „оператор“ е оператор на јавна електронска комуникациска мрежа и/или давател на јавни електронски комуникациски услуги, кој следената комуникација преку електронска комуникациска мрежа и средства ја обезбедува до органите овластени за спроведување мерки за следење на комуникациите со посредство на ОТА;

12) „мета податоци“ се податоци кои операторот ги задржува согласно со Законот за електронските комуникации;

13) „систем за електронски регистар“ е регистар кој автоматски го зачувува записот/логот (во натамошниот текст: логот), во којшто се

пресликани извршените активности на снимената комуникација реализирани во согласност со овој закон.

Автоматско снимање подразбира системско снимање на логови, без човечка интервенција.

Логовите треба да бидат достапни и читливи за потребите на надзорот и контролата;

15) „логови“ се досие или досиеја кои автоматски се креираат, снимаат и чуваат на серверот во електронскиот регистар и содржат податоци за сите активности што се извршени, податоци за субјектот кој ги извршил, за кој телефонски број, IP адреса или друг технички идентификациски податок се извршени, кога започнала и кога завршила активност;

16) „Оперативно - техничка агенција“ е самостоен и независен државен орган основан со закон, кој обезбедува техничка поврзаност помеѓу операторот и овластените органи;

17) „телекомуникации“ се секој пренос на знаци, сигнали, слики, звуци, податоци од каква било природа пренесувани во целост или делумно преку жици, електромагнетен, фотоелектронски или фотооптички систем;

18) „медијациски уред (LEIMD)“ е посредничка техничка опрема и соодветна софтверска поддршка којашто го овозможува активирањето на мерката следење и снимање на телефонски и други електронски комуникации;

19) „информации поврзани со следената комуникација“ се податоци за телекомуникациските услуги за лицето и/или предметот кои се цел на следење на комуникациите, а особено податоци поврзани со комуникацијата, податоци за услугите и податоци за локацијата, како и сите други податоци;

20) „опрема за следење на комуникации (LEMF)“ се средства за следење на комуникации до кои се пренесуваат содржината на следената комуникација и информациите поврзани со следената комуникација од техничката опрема на операторите преку ОТА до работните станици кои ги поседуваат овластените органи;

21) „работна станица“ е персонален компјутер со соодветна софтверска поддршка поврзан со опремата за следење на комуникации (LEMF), со кој се пристапува до содржината на следената комуникација со можност за нејзино преземање и до информациите поврзани со следената комуникација.

Според член 5 од Законот, ако податоците собрани со спроведување на мерките за следење на комуникациите се објават во јавноста, граѓанинот кој поради тоа претрпел штета има право на надоместок.

Средствата за надоместок на штетата од ставот (1) на овој член се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија.

Согласно членот 6, пак, од Законот, лицето чијашто комуникација била следена спротивно на одредбите од овој закон има право на надоместок на штета во судска постапка.

Средствата за надоместок на штетата од ставот (1) на овој член се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија.

Во главата II. Постапка за спроведување на посебната истражна мерка од Законот се уредени прашањата кои се однесуваат: на барање за спроведување на посебна истражна мерка: следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации (во натамошниот текст: посебната истражна мерка) до надлежниот судија на претходна постапка поднесува надлежниот јавен обвинител по сопствена иницијатива или на предлог на овластено лице од правосудната полиција ( член 7).

Барањето за спроведување на посебна истражна мерка се поднесува до судијата на претходната постапка во писмена форма и истото треба да содржи законски назив на кривичното дело; лицето или предмети врз кои ќе се примени посебната истражна мерка; техничките средства коишто ќе се применат; обемот и местото на спроведување на посебната истражна мерка; сознанијата и доказите врз кои се засноваат основите за сомневање и образложение за причините поради кои податоците или доказите не можат да се соберат на друг начин; органот којшто треба да ја спроведе наредбата; времетраењето на посебната истражна мерка како и видот на телекомуникацискиот систем, телефонскиот број или друг податок за идентификација како и идентификацискиот број за секој нив поодделно (член 8 ).

Понатаму, во Законот се уредени прашањата за тоа дека по барањето за спроведување на посебната истражна мерка одлучува судијата на претходната постапка во определен рок (член 9); постапка во итни случаи (член 10); времетраењето и продолжувањето на посебната мерка (член 11); доставување на наредбата за спроведување на посебната истражна мерка и обврска за овластеното лице во ОТА (член12); следење на дејствијата што се преземаат во врска со посебната истражна мерка од надлежен јавен обвинител, при што во случај кога спроведувањето на посебната истражна мерка се врши од страна на овластено лице од правосудната полиција, надлежниот јавен обвинител

може без претходна најава да изврши увид во спроведувањето на мерката заради контрола како и заради слушање и преслушување на разговорите што се предмет на интерес (член 13); извештаи за спроведување на посебната истражна мерка (член 14); конечен извештај за спроведување на посебната истражна мерка (член 15) како и чување и ништење на податоците (член 16).

8. Во оспорениот член 17 од Законот, поднасловот Спроведување на посебна истражна мерка со посебни технички уреди и опрема е предвидено дека;

(1) Посебната истражна мерка може да се спроведе и со помош на посебни технички уреди и опрема кои овозможуваат спроведување на мерката без посредство на ОТА и операторите.

(2) Техничките уреди и опрема од ставот (1) на овој член се чуваат во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. За техничките уреди и опрема се изготвува Преглед со спецификација кој редовно се ажурира.

(3) По добивање на судската наредба во која за спроведување на посебната истражна мерка се определени техничките уреди и опрема од ставот (1) на овој член, овластеното лице од правосудната полиција, приложувајќи ја наредбата, ги презема техничките уреди и опремата од Основното јавно обвинителство од ставот (2) на овој член и по завршување на времетраењето на спроведувањето на посебната истражна мерка, истите веднаш ги враќа во обвинителството.

(4) За преземањето и враќањето на техничките уреди и опремата од ставот (3) на овој член, во обвинителството од ставот (2) на овој член се води посебен регистар во кој се наведува времето на преземање, односно времето на враќање на техничките уреди и опремата, идентификацискиот број на уредите и опремата, бројот на судската наредба врз основа на која се предадени уредите и опремата, името на овластеното лице од правосудната полиција што ги презело, односно вратило техничките уреди и опрема, името на службено лице од обвинителството што ги предало, односно примило истите и своерачен потпис на лицата.

(5) При преземањето, односно враќањето на техничките уреди и опрема, податоците од ставот (4) на овој член се внесуваат истовремено и во регистарот на овластениот орган, кој овластеното лице кое го врши преземањето односно враќањето, за таа цел го носи со себе.

(6) Техничките уреди и опрема од ставот (1) на овој член се активираат веднаш по нивното преземање, со што започнува да тече рокот за спроведување на посебната истражна мерка.

(7) Надлежниот јавен обвинител може во кое било време да побара од овластеното лице од правосудната полиција да слуша или преслуша разговор што е предмет на интерес и да изврши увид во записи за користењето на уредите и опремата.

(8) Јавниот обвинител на Република Македонија го утврдува начинот на чување и ракување со посебните уреди и опремата од ставот (1) на овој член.

Од анализата на наведените одредби од Законот за следење на комуникациите произлегува дека тој се заснова врз начелата на почитување на човековите права и слободи утврдени со закон и ратификуваните меѓународни договори кои се дел од внатрешниот правен поредок како и забрана за следење на комуникациите без судска наредба.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека со давањето на можноста посебната истражна мерка да се спроведе со посебни технички уреди и опрема не се доведуваат во прашање уставните одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата,

9. Што се однесува до наводот од иницијативата дека со спроведување на посебната истражна мерка за којашто се користат посебни технички уреди и опрема можат да бидат таргетираны неопределен број на граѓани без постоење на законски основ, Судот оцени дека истите се неосновани.

Ова од причина што предмет на следење на комуникациите со посебни технички уреди и опрема е лице за кое постои основано сомнение дека е сторител или се подготвува да стори кривично дело за кое може да се пропише посебна истражна мерка согласно Законот за кривичната постапка, при што содржината на комуникацијата на тоа лице со друго лице или лица не може да биде земена како доказ во постапката доколку тие не се во врска со основаното сомнение за сторено кривично дело или за подготвување на кривично дело.

10. Со оглед на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

11. Ова решение Судот го донесе со мнозинство на гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски.

**(У.бр.83/2018 од 13.02.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по моето гласање против Решението У.бр.83/2018, донесено на 13.02.2019 година за неповедување на постапка за оценување на уставноста на Законот за следење на комуникациите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 71/2018), го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Со означеното Решение, Уставниот суд на Република Македонија со мнозинство гласови одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста на член 17 од Законот за следење на комуникациите.

Ставот на Судот изложен во решението е дека Законот за следење на комуникациите се заснова врз начелото на почитување на човековите права и слободи утврдени со закон и ратификуваните меѓународни договори кои се дел од внатрешниот правен поредок.

Судот смета дека со давањето можност посебната истражна мерка да се спроведе со посебни технички уреди и опрема не се доведуваат во прашање уставните одредби наведени од страна на подносителот на иницијативата. Ваквиот став Судот го поткрепува со тоа што предмет на следење на комуникациите со посебни технички уреди и опрема е лице за кое постои основано сомнение дека е сторител или се подготвува да стори кривично дело за кое може да се пропише посебна истражна мерка согласно Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ број 150/2010, 100/2012 и 142/2016).

Спротивно на ставот на мнозинството судии во врска со наведеното Решение, сметам дека Судот во овој предмет по така битно прашање дал мошне оскудна правна аргументација односно воопшто не ги земал во предвид сите аспекти од значење за оценка на уставноста на оспорената одредба во целина.

Спротивно на наведената аргументација, сметам дека оспорената одредба односно членот 17 од Законот за следење на комуникациите не е во согласност со одредбите од член 8 став 1

алинеја 3, амандман XIX, член 18, член 25 и член 26 од Уставот на Република Македонија, како и членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Моето издвоено мислење го поткрепувам со следните аргументи:

Непобитен е фактот дека електронските комуникациски средства од ден на ден се усовршуваат во нивните функционалности, но сепак кога нивните перформанси ќе се стават во линија со основните уставни начела, може да се јават повеќе дилеми.

Со поднесената иницијатива се поставува прашањето за тоа дали со користење на одреден вид на опрема за следење на комуникациите се нарушува уставното начело за слобода и тајност на писмата.

Амандманот XIX од Уставот на Република Македонија предвидува:

1. Се гарантира слободата и неповредливоста на писмата и на сите други облици на комуникација.

Само врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдени со закон, може да се отстапи од правото на неповредливост на писмата и на сите други облици на комуникација, ако тоа е неопходно заради спречување или откривање кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката.

Законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

2. Со овој амандман се заменува членот 17 на Уставот на Република Македонија.

Понатаму, со членот 18 став 1 од Уставот, се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци. Ставот 2 од овој член од Уставот предвидува дека на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците.

Според членот 25 од Уставот, на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

Членот 26 став 1 од Уставот ја гарантира неповредливоста на домот. Ставот 2 од овој член предвидува дека правото на неповредливост на домот може да биде ограничено единствено со судска одлука кога е во прашање откривање или спречување на кривични дела или заштита на здравјето на луѓето.

Понатаму, според членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права со наслов „Право на почитување на приватниот и семејниот живот“:

1. Секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписката.

2. Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон и ако претставува мерка која е во интерес на државната и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот, или заштитата на правата и слободите на другите, во едно демократско општество.

Со самиот факт дека ниту спроведувачот на ваквите посебни истражни мерки не може, дури и да сака, да ја следи само комуникацијата на субјектот кој е предмет на следење со издадена судска наредба како што предвидува членот 17 од Законот за следење на комуникациите, видно е дека ваквите технички средства не треба да бидат предмет на остварување на целите на Законот за следење на комуникациите.

Имено, во денешно време има навистина софистицирана опрема со која може многу прецизно и таргетирано да се следи комуникацијата на одредени субјекти без притоа да се навлегува во повреда на основните уставни начела за останатите субјекти. Опремата која согласно закон треба да ја поседува ОТА (Оперативно-техничката агенција) е токму таква што овозможува следење на комуникациите во реално време. Со истата опрема може да се утврди и локација на следениот сујект. Со оваа опрема може да се прибави целосната комуникација и локација на субјектот на следење, што не доведува до прашањето за што всушност би било дозволено користење на опрема од типот IMSI catcher или FinFisher.

Со ова не сакам да го побивам фактот дека и во други држави е дозволено користење на ваква опрема, но во исто време

во поврзаните закони (Закон за кривичната постапка, Закон за следење на комуникациите, Закон за електронските комуникации и др.) многу детално се уредени условите, начините, контролните мерки, извештаите, како и ништењето на непотребните податоци прибавени на ваков начин, што не е случај и во предметниот член 17 од Законот за следење на комуникациите.

Доколку го земеме за пример германскиот Закон за кривичната постапка во однос на тоа како е уредено прашањето за мерките кои се користат во кривичната постапка, може да се лоцираат повеќе одредби кои го регулираат ова прашање, конкретно во Поглавје VIII кое се однесува на заплена, следење на комуникациите, пребарување со помош на компјутер, употреба на технички уреди и употреба на прикриени истражувачи и пребарувачи.

Членот 100а од германскиот Закон за кривичната постапка се однесува на условите во врска со следењето на комуникациите, оттука според ставот 1:

(1) Телекомуникациите може да бидат следени и евидентирани исто така и без знаење на засегнатите лица доколку:

1. одредени факти го доведуваат до сомневање одредено лице, како сторител или како поттикнувач дека извршило сериозно кривично дело наведено во ставот (2), или во случаите кога има кривична одговорност за обид, односно се обидело да стори такво кривично дело, или го подготвило таквото кривично дело со сторување на друго кривично дело;
2. кривичното дело е потешко; и
3. други начини за утврдување на фактите или за утврдување на местото на обвинетиот би биле многу потешки или воопшто немаат шанси за успех.

Во ставот 2 од овој член се наведуваат повеќе закони кои содржат одредби кои според тежината спаѓаат во тешки кривични дела, како што се: Кривичниот законик, Закон за даноците, Закон за фармацевтски производи, Закон за наркотици, Закон за оружје итн.

Во овој дел, неспорно е дека законодавецот и во нашиот Закон за кривичната постапка во членот 253 точно ги утврдува кривичните дела за кои може да се определат посебните истраж-

ни мерки, што од друга страна е во корелација со членот 17 од Законот за следење на комуникациите.

Неспорно е дека германскиот законодавец предвидел преземање на мерки за следење на комуникациите со технички уреди, без знаење на засегнатото лице ако одредени факти доведуваат до сомневање дека некое лице, како сторител или како поттикнувач извршил кривично дело, што претставува потешко кривично дело, или во случаи кога има кривична одговорност за обид, односно се обидело да стори такво кривично дело, а со други средства за утврдување на фактите или за утврдување на местото на обвинетиот не би имало шанси за успех или би било многу потешко да се постигне успех.

Според став 3 од истиот член, германскиот законодавец предвидел дека:

(2) Мерката може да се упати само против обвинетото лице. Таквата мерка може да се нареди против други лица, само ако врз основа на одредени факти се претпостави дека се во контакт со обвинетиот или дека ќе се воспостави таков контакт, а мерката ќе резултира со утврдување на фактите или утврдување на местото каде што се наоѓа обвинетиот, а други начини за утврдување на фактите или утврдување на местото на обвинетиот не би резултирале со успех.

Но, во германскиот Закон за кривичната постапката со членот 100 и, се дефинираат уредите кои се користат (IMS I-Catcher):

(1) Доколку одредени факти доведуваат до сомневање дека лицето, како сторител или како поттикнувач, сторило кривично дело од суштинско значење или во случаи кога има кривична одговорност за обид, односно се обидело да изврши такво кривично дело или го подготвило таквото кривично дело со сторено кривично дело, тогаш може да се користат технички средства за да се утврди:

1. идентификацијата на уредот на мобилниот краен терминал и бројот на картичката што се користела во него, како и

2. локацијата на мобилниот краен терминал, доколку е неопходно да се утврдат фактите или да се утврди каде се наоѓа обвинетото лице.

(2) Личните податоци кои се однесуваат на трети лица можат да се стекнат во текот на таквите мерки само ако од технички причини тоа е неизбежно за да се исполнат целите од став (1). Таквите податоци не смеат да се користат за било каква цел освен споредбата на податоците со цел да се лоцира идентификацијата на уредот и бараниот број на картичката, а податоците треба да бидат избришани без одлагање откако мерката е завршена.

Од друга страна, во нашите законски решенија не постои одредба која ги дефинира уредите за кои укажува иницијаторот, дополнително воопшто не е предвидено што во ситуација кога овие уреди согласно своите перформанси ќе прибават податоци и за лица кои не се цел на ПИМ мерката во кривичната постапка.

Со членот 17 не само што се отвара вратата за злоупотреба на ваквите средства од страна на оние кои ќе ги користат, без разлика на овластувањето кое го имаат, туку ги става и нив во ситуација во која не може прецизно да го контролираат процесот на следење и потенцијално под ризик на идни постапки кои може да произлезат против нив за прекумерно користење на средствата за следење на комуникациите како и следење на комуникациите без судски налог, што е и еден од аргументите на подносителот на иницијативата. Дури и да се согласиме дека законодавецот нема потреба од целата комуникација која ќе биде фатена од овие уреди, а не е предмет на налогот на основ на кој уредот се користи, сепак факт е дека нема пропишано одредби со кои ќе го уреди нивното ништење и/или користење.

Светски познатата електронска енциклопедија Википедија вака го дефинира уредот кој овозможува симулација на базна станица на која основа не само што на својот радар го фаќа субјектот на следење на комуникациите, туку и поширок круг на уреди на други субјекти за кои нема обезбедено налог (IMSI-catcher):

„Интернационален мобилен претплатник за идентификација на идентитети, или IMSI-catcher, е телефонски прислушувачки уред кој се користи за пресретнување на сообраќајот на мобилниот телефон и следење на податоците за локацијата на корисниците на мобилни телефони. Во суштина, "лажна" мобилна кула која дејствува помеѓу целниот мобилен телефон и вистинските кули на давателот на услуги. 3G безжичниот стандард нуди

одредено ризично ублажување поради заедничка автентикација потребна и од телефонот и од мрежата. Сепак, софистицираните напади може да го намамат 3G и LTE на не-LTE мрежните услуги кои не бараат меѓусебна идентификација.

IMSI-catchers се користат во САД и други земји од страна на агенциите за спроведување на законот и разузнавачки агенции, но нивната употреба предизвика значителна загриженост за граѓанската слобода и приватност и е строго регулирана во некои земји како што е пример во германскиот Закон за кривичната постапка (Strafprozessordnung-StPO/Code of Criminal Procedure )“.

Уредот FinFisher според електронската енциклопедија Википедија е дефиниран како:

„FinFisher познат и под името „FinSpy“ е програм за надгледување на компјутери и мобилни апарати, развиен од страна на германско-британска фирма. Видовите компјутерски програми како FinFisher се нарекуваат и т.н Тројански коњ, бидејќи тие во една наизглед безопасна форма се внесуваат во компјутерот“.

Во прилог на иницијативата е и фактот дека во нашето законодавство нема уредено во кои „исклучителни“ случаи и на кој начин ќе се ограничи употребата на ваквите уреди во спроведување на посебните истражни мерки, односно само кога нема друг начин за следење на комуникацијата. Дополнително на ова, законодавецот пред да уреди користење на ваква опрема со членот 17 од Законот за следење на комуникациите, треба да обезбеди и дека податоците кои ќе се прибават со ваквите средства се во мера која е пропорционална со важноста и тежината на случајот, како и кој ќе го цени тоа.

Понатаму, членот 17 од Законот за следење на комуникациите кој е предмет на оваа иницијатива не е доволно прецизен и треба или да се допрецизира или да се корегира со конкретни одредби од Кривичниот законик и Законот за кривична постапка во кои експлицитно би се уредило користењето на овие уреди како што е направено на пример во германскиот Закон за кривичната постапка (член 101).

Оспорениот член 17 од Законот уредува кој, како и на кој начин ќе ја задолжи и врати опремата, но не постојат одредби во правниот систем кои уредуваат во кој обем ќе се користи опремата со сите перформанси кои ги нуди. На пример, кој ќе

контролира дали ќе се користи опремата за лоцирање на субјект за следење што воопшто не е предмет на уредување на овој закон. Дополнително, ставот (8) од овој член уредува дека Јавниот обвинител на Република Македонија го утврдува начинот на чување и ракување со посебните уреди и опремата од ставот (1), при што не е јасно што се подразбира под поимот „ракување“.

Од оспорената одредба не е познато дали и како може да се регулира и најавувањето за употреба на опремата со цел да се оневозможи нејзиниот корисник да ја (зло)употреби за други лица кои не се предмет на налогот врз основа на која ја користи. Ова значи дека не е јасно дали оваа опрема има меморија со запис за тоа кој сè е следен со неа, од кого и во кој период.

Наводот во иницијативата дека со Законот за следење на комуникациите се формира ОТА како посебна институција која ќе биде одговорна за следење на комуникациите и се уредуваат начините за контрола врз нејзината работа со цел да се оневозможи злоупотреба на податоците кои ќе се прибираат, со членот 17 се остава отворена врата за следење на комуникациите на начин кој ги заобиколува повеќето од принципите кои се поставуваат за следењето на комуникациите со мрежната опрема со која ќе управува ОТА. Уште повеќе е дискутабилна употребата на ваквите уреди како IMSI catcher или FinFisher, поради тоа што со нив не може да се ограничи следењето на комуникацијата само на субјектот на налогот, ниту да се ограничи употребата на уредот само за следење на комуникациите, без притоа да се добијат и други податоци.

Оттука произлегува дека:

1. Членот 17 треба да се укине и законодавецот треба сериозно да го допрецизира со детали кои ќе обезбедат повеќе мерки за ограничување на можностите на уредот и резултатите кои ќе се добијат со неговата употреба од само двата аргументи кои се наведени во Решението:

- користењето на уредот со судска наредба;
- можност за обештетување на субјект чија комуникација била следена во судска постапка која тој треба да ја поведе.

2. Во поврзаните закони (Законот за кривичната постапка и Кривичниот законик) треба да се навлезе со конкретно прецизи-

рање на уредите кои може да се користат во посебната истражна постапка и условите за тоа.

Ова не се доволни гаранции за обезбедување на уставните начела кои подносителот на иницијативата смета дека се повредени со ваквата општа и непрецизна формулација на членот 17.

Врз основа на претходно наведеното, сметам дека оспорената одредба е непотполна и непрецизна односно содржи формално правни и материјално правни недостатоци и со неа се повредува принципот на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, понатаму амандман XIX, член 18, член 25 и член 26 од Уставот, како и членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Судија на Уставниот суд,  
Елена Гошева  
(У.бр.83/2018 од 13.02.2019)

## 18.

### У.бр.39/2018

#### - Статусот на вработените во Народна банка

**Законодавецот дава можност определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во одделни институции помеѓу кои е и Народната банка на Република Македонија, да бидат уредени на начин различен од уредувањето во Законот за административните службеници во целост или делумно, со закон и со колективен договор. Фактот што во Законот за Народната банка, наведените исклучоци предвидени во оспорените членови од Законот за административни службеници не се применети, не ги доведува под сомение оспорените членови од Законот**

**за административни службеници со одредбите од Уставот кои се однесуваат на принципот на владеење на правото, начелото на уставност и законитост и членот 60 од Уставот.**

**Со оспорените членови 2 и 3 од Законот за Народната банка, во кои е уредено дека на вработените во Народната банка и лицата со посебни овластувања, не се применуваат општите прописи од областа на работните односи, а вработените кои вршат административни работи добиваат статус на административни службеници, се во функција на усогласување со новиот Закон за административни службеници и не се доведува во прашање самостојноста и независноста на Народната банка.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 3 април 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на:

- член 4 став 2 и член 27 став 2 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018) и

- членовите 2 и 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 43/2014).

2. Ова решение ќе се објави во Службен весник на Република Северна Македонија.

3. Димитар Богов, поранешен гувернер на Народната банка на Република Македонија, до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста на наведените членови од законите означени во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата оспорените одредби од член 4 став 2 и член 27 став 2 од Законот за административни службеници и од членовите 2 и 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија, биле во спротивност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 60 од Уставот на Република Македонија.

Имено, според подносителот Народната банка согласно член 60 од Уставот е емисиона банка, самостојна и одговорна за стабилноста на валутата за монетарната политика и за општата ликвидност на плаќање во Републиката и кон странство, чијашто организација е уредена со закон.

Согласно наведената уставна одредба, со Законот за Народната банка односно во членот 3 е утврдена организацијата и работата на Народната банка како правно лице со административна, финансиска и управувачка самостојност, независна при постигнувањето на утврдените цели и задачи со наведениот закон.

Во членот 5 од Законот за Народната банка, покрај другото е наведено дека Народната банка, членовите на Советот на Народната банка и вработените во Народната банка не смеат да примаат и бараат инструкции од органите на државната власт, органите на општините, органите на Градот Скопје и од кои било други правни и/или физички лица, независноста мора да се почитува во секое време на начин што ниту еден наведен орган не смее да влијае при извршувањето на функциите, работите ниту на активностите на Народната банка. Одлуките на Советот на Народната банка не смеат да бидат одобрувани, престанати, поништени или изменети од наведените органи и лица.

Понатаму, подносителот на иницијативата ги цитира одредбите од членовите 46,47,48 и 59 од Законот за Народната банка и наведува дека гувернерот на Народната банка е овластен да ги презема сите потребни или соодветни активности при управувањето и работењето на Народната банка, да одлучува за засновање и престанок на работен однос во Народната банка и за други

прашања од работен однос што не се во надлежност на Советот на Народната банка.

Уставната гаранција на самостојноста на Народната банка утврдена во членот 60 од Уставот претставува најсилен правен основ за остварување на ова право со кое што се признава, штити и се гарантира самостојноста на Народната банка.

Со Законот за административните службеници, односно, во оспорениот член 4 став 2 е утврден исклучок на примената на Законот согласно со кој определени прашања во врска со работниот однос на вработените во Народната банка, во целост или делумно можат да бидат уредени со закон и со Колективен договор на начин различен од овој закон.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека согласно член 4 став 4 од Законот за административните службеници од Народната банка ќе се применуваат одредбите од овој закон за сите прашања кои се однесуваат на нивниот работен однос, кои не се уредени со посебниот Закон за Народната банка и со колективен договор.

Според подносителите со оспорениот член 27 став 2 од Законот за административните службеници се прави исклучок од примената на законската одредба со која се утврдуваат звања на административните службеници за Народната банка.

Подносителот, понатаму го цитира членот 3 од Законот за административните службеници со кој се дефинира поимот „административен службеник“, при што констатира дека со оваа дефиниција не се опфатени вработените во Народната банка. Оттука, директната примена на Законот за административните службеници, односно примената на членот 6, значи дека надлежни институции за координација со работата на вработените во Народната банка треба да бидат Министерството за финансии на Република Македонија, Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор и Агенцијата за администрација што е во спротивност со членот 60 од Уставот, од причини што се ограничува самостојноста на Народната банка.

Од наведеното произлегува дека, со оваа иницијатива се бара оцена на уставноста на законските решенија во Законот за административни службеници и Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија,

поради кршење на уставните и законските одредби за самостојноста на Народната банка. Оспорените одредби не обезбедуваат правна сигурност и целосна заштита на самостојноста на Народната банка, како принцип на владеење на правото.

Подносителот во иницијативата, ја оспорува уставноста на наведените одредби од Законот за административни службеници и Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија, со оглед дека со истите е направено нарушување на административната, финансиската и управувачката самостојност на Народната банка како самостојна емисиона банка, со тоа што на Советот на Народната банка му се одзема правото да ја утврдува организацијата на Народната банка, да ги утврдува условите за вработување, вклучувајќи ги платите и надоместоците, на предлог на гувернерот, а на гувернерот му се одзема правото да ја води кадровската политика на Народната банка и да го избира соодветниот кадар кој ќе ги извршува работите од стручен аспект заради исполнување на целите и задачите на Народната банка.

Исто така, во иницијативата подносителот наведува дека со предвидувањето на Народната банка да преговара со Синдикалната организација и да склучи Колективен договор за сите прашања од работниот однос на вработените, се ограничува нејзината самостојност и истата претставува ризик за работењето на Народната банка како централна банка, доколку не се постигне согласност за склучување Колективен договор. Оттука, со директна примена на Законот за административни службеници се нарушуваат сите аспекти на самостојноста на Народната банка.

Во натамошниот текст од иницијативата, подносителот наведува дека оспорените одредби не биле во согласност и со европската регулатива со која се гарантирала независноста на централната банка.

Имено, направена е повреда и нарушување на принципот на независност на Европската централна банка и на централните банки во Европскиот систем на централни банки, чија основа е утврдена со Договорот за функционирање на Европската Унија, Статутот на Европската централна банка и Европскиот систем на централни банки, статутите и законите со кои се основа и се уредува работењето на националните централни банки.

Со иницијативата се предлага по спроведената постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби истите да се поништат или укинат.

4. Судот на седницата утврди дека во оспорениот член 4 став 2 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018) е предвидено дека: „По исклучок од ставот (1) на овој член определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народната банка на Република Македонија, во целост или делумно, можат да бидат уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од овој закон“.

Во оспорениот член 27 став 2 од наведениот закон е предвидено дека: „По исклучок на ставот (1) на овој член за административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија, ревизијата на ИПА, регулаторните тела, Народната банка на Република Македонија, како и во институциите кои што вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република Македонија или од општините, од Градот Скопје, како и од општините во Градот Скопје, нивоата во рамките на категориите можат дополнително да се опишат со звања утврдени во посебните закони“.

5. Понатаму, Судот утврди дека во оспорениот член 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 43/2014) е предвидено дека: „ Во членот 58 став (1) зборовите: „На вработените во Народната банка, на гувернерот, на вицегувернерите и на лицата со посебни овластувања“ се заменуваат со зборовите: „На гувернерот и на вицегувернерите“.

Во оспорениот член 3 од наведениот закон е предвидено дека: „По членот 58 се додава нов член 58-а, кој гласи:

(1) Вработените во Народната банка кои вршат административни работи имаат статус на административни службеници.

(2) За прашањата кои се однесуваат на работниот однос на вработените од ставот (1) на овој член кои не се уредени со овој закон и со колективен договор, се применуваат одредбите од Законот за административните службеници.

(3) Вработените во Народната банка кои вршат помошни и технички работи имаат статус на помошнотехнички персонал.

(4) На помошно-технички персонал во Народната банка ќе се применуваат општите прописи за работни односи.“

6. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 32 став 5 од Уставот, остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 60 од Уставот, Народната банка на Република Македонија е емисиона банка. Народната банка е самостојна и одговорна за стабилноста на валутата, за монетарната политика и за општата ликвидност на плаќањата во Републиката и кон странство. Организацијата и работата на Народната банка се уредуваат со закон.

Членот 1 од Законот за административни службеници („Службен весник на Република Македонија бр.27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018“) го утврдува предметот на овој закон, односно, статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници, како и статусот и надлежноста на Агенцијата за администрација.

Членот 2 од Законот е со наслов „Административни работи“ и во него е определено дека, административни работи се стручно-административни, нормативно-правни, извршни, статистички,

административно-надзорни, плански, информатички, кадровски, материјални, финансиски, сметководствени, информативни и други работи од административна природа.

Според членот 3 од Законот, административен службеник е лице кое засновало работен однос заради вршење на административните работи во органите на државната и локалната власт и други државни органи основани согласно Уставот ( во конкретниот случај тоа е Народната банка на Републиката) и со закон.

Согласно член 4 став 1 од Законот, со овој закон се уредува статусот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници.

Во оспорениот став 2 од членот 4 од Законот, е предвидено дека по исклучок од ставот 1 на овој член, определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија и ревизијата на ИПА, регулаторните тела и Народна банка на Република Македонија, во целост или делумно, да можат да бидат уредени со закон и со колективен договор, на начин различен од овој закон .

Во член 27 став 1 од Законот во делот „Звања“ е предвидено дека: За административните службеници, нивоата во рамките на категориите дополнително се опишуваат со звање, и тоа: - Б1 - државен советник, - Б2 - раководител на сектор, - Б3 – помошник раководител на сектор, - Б4 - раководител на одделение, - В1 - советник, - В2 - виш соработник, - В3 - соработник, - В4 – помлад соработник, - Г1 - самостоен референт, - Г2 - виш референт, - Г3 - референт или - Г4 - помлад референт.

Во оспорениот член 27 став 2 од Законот е предвидено дека: по исклучок на ставот 1 на овој член за административните службеници во судството и јавното обвинителство, дипломатијата, царинската и даночната администрација, инспекциските служби, државната ревизија, ревизијата на ИПА, регулаторните тела, Народната банка на Република Македонија, како и во институциите кои што вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, а организирани како агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија основани од Република

Македонија или од општините, од Градот Скопје, како и од општините во Градот Скопје, нивоата во рамките на категориите можат дополнително да се опишат со звања утврдени во посебните закони.

Од наведените одредби од Законот за административните службеници, како и одредбите оспорени со предметната иницијатива, произлегува дека со Законот се уредува статусот, правата и обврските и другите прашања во врска со работниот однос на сите административни службеници без оглед во која институција се вработени. Притоа, законодавецот дава можност определени прашања во врска со работниот однос на административните службеници во одделни институции помеѓу кои е и Народната банка на Република Македонија, да бидат уредени на начин различен од овој закон во целост или делумно, со закон и со колективен договор. Фактот што во Законот за Народната банка, наведените исклучоци предвидени во оспорените членови од Законот за административни службеници не се применети, Судот оцени дека не може да ги доведе под сомение оспорените членови од Законот за административни службеници со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителот на иницијативата.

7. Со Законот за Народната банка на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.158/2010, 123/2012, 43/2014, 153/2015, 6/2016 и 83/2018) се уредуваат организацијата и работата на Народната банка на Република Македонија, задачите и овластувањата на Народната банка на Република Македонија од денот на пристапување на Република Македонија во Европската Унија и задачите и овластувањата на Народната банка на Република Македонија по воведувањето на еврото како парична единица во Република Македонија.

Според член 2 став 1 од наведениот закон, овој закон има предимство пред другите закони.

Според член 2 став 3 од Законот, доколку со овој закон некое прашање во врска со организацијата и работата на Народната банка на Република Македонија не е уредено, во тој случај се применуваат одредбите на друг закон во кој е уредено тоа прашање.

Според членот 3 од Законот за Народната банка на Република Македонија, Народната банка е централна банка на Репуб-

лика Македонија и има својство на правно лице со административна, финансиска и управувачка самостојност.

Со членот 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот на Народната банка на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2014), кој е оспорен со иницијативата е предвидено дека во членот 58 став (1) зборовите: „На вработените во Народната банка, на гувернерот, на вицегувернерите и на лицата со посебни овластувања“ се заменуваат со зборовите: „На гувернерот и на вицегувернерите“.

Со извршените измени на Законот член 58 став 1 од Законот за Народната банка гласи: „На гувернерот и на вицегувернерите се применуваат прописите од работните односи, доколку со овој закон поинаку не е уредено.“

Вработените во Народната банка се професионално ангажирани во Народната банка и можат да имаат друг работен ангажман само со согласност од гувернерот, доколку тоа не е спротивно на интересите на Народната банка (став 2).

Народната банка при вработување применува недискриминаторска кадровска политика, по етничка, верска и која било друга основа (став 3).

Лицето со посебни овластувања кое раководи со супервизијата во Народната банка, во период од една година од завршување на должноста не може да биде професионално ангажиран во банка или друга финансиска институција во Република Македонија. (став 4).

Според член 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2014), кој е оспорен со иницијативата е предвидено дека по членот 58 се додава нов член 58-а, кој гласи:

„Вработените во Народната банка кои вршат административни работи имаат статус на административни службеници (став 1).

За прашањата кои што се однесуваат на работниот однос на вработените од ставот (1) на овој член кои не се уредени со овој закон и со колективен договор, се применуваат одредбите од Законот за административните службеници (став 2).

Вработените во Народната банка кои вршат помошни и технички работи имаат статус на помошно-технички персонал (став 3).

На помошно-технички персонал во Народната банка ќе се применуваат општите прописи за работни односи (став 4)“.

Согласно член 59 од Законот, гувернерот одлучува за засновање и престанок на работен однос во Народната банка и за други прашања од работен однос што не се во надлежност на Советот на Народната банка.

Имајќи ги предвид наведените уставни и законски одредби во врска со статусот и положбата на Народната банка на Република Македонија како централна емисиона банка, неспорно е дека истата има широки овластувања по прашањата од општествен интерес кои треба да ги остварува во услови на целосна самостојност и независност што е во надлежност на Советот на Народната банка. Со Народната банка управува Советот на народната банка кој се состои од девет члена, од кои еден е гувернер, тројца вицегувернери со статус на извршни членови и пет неизвршни членови (член 46) од Законот за Народната банка.

Гувернерот го именува Собранието на Републиката на предлог на претседателот на Републиката, вицегувернерите ги именува Собранието на Републиката на предлог на гувернерот, а неизвршните членови на Советот на Народната банка ги именува Собранието на предлог на Владата согласно член 49 од Законот.

Со измените на Законот за Народната банка, односно со оспорените член 2 и член 3, на вработените во Народната банка и лицата со посебни овластувања, освен гувернерот и вицегувернерите, не се применуваат општите прописи од областа на работните односи. Вработените кои вршат административни работи добиваат статус на административни службеници на кои се применува Законот за административните службеници, а на вработените кои вршат помошни и технички работи и понатаму се применуваат општите прописи за работни односи.

Според Судот, наведените одредби се во функција на усогласување со новиот Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018) со кој се воспоставува целосен и синхронизиран систем на администрација, воведен

дување на нов пристап кон управувањето со човечките ресурси, со елементи на корпоративно управување согласно со најдобрите светски практики за управување преку уредување на статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници.

Од анализата на наведените уставни и законски одредби во однос на статусот и положбата на Народната банка на Република Македонија како централна емисиона банка на Република Македонија, неспорно е дека истата има широки овластувања по прашања од општествен интерес и тие овластувања треба да ги остварува во услови на целосна самостојност и независност. Управувањето и одлучувањето по прашањата од општ интерес се во исклучива надлежност на гувернерот и другите членови на Советот на Народната банка.

Со оглед на наведеното, Судот оцени дека со оспорените законски одредби не се доведува во прашање самостојноста и независноста на Народната банка која ја утврдува и спроведува монетарната политика, учествува во определувањето на режимот на девизниот курс, ја утврдува и спроведува политиката на девизниот курс, ги чува и управува со девизните резерви и други задачи утврдени со закон, а особено прашањето на стабилноста на банкарскиот систем и мерките што се преземаат за постигнување и одржување на неговата стабилност кои се од јавен интерес.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби од Законот за административни службеници и оспорените одредби од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија со член 8 став 1 алинеја 3, членот 51 и членот 60 од Уставот на Република Северна Македонија на кој се повикува подносителот на иницијативата.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 и 2 од ова решение.

9. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.39/2018 од 03.04.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по нашето гласање против Решението на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.39/2018 од 3 април 2019 година, го издвојуваме и писмено го образложуваме следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

1. Не се согласуваме со одлуката на мнозинството судии за неповедување постапка за оценување на уставноста во овој предмет која е погрешна и заснована на несоодветни аргументи. Во случајот, станува збор за норми кои го загрозуваат уставниот статус на Народната банка како самостојна институција и ги повредуваат темелните вредности на уставниот поредок – владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска.

Судот според наше мислење требаше да има поинаков пристап и да одговори на две основни прашања: 1. Дали со утврдувањето статус на административни службеници на дел од вработените во Народната банка, се загрозува самостојноста на Банката; и 2. Дали законското нормирање дека за гувернерот и вицегувернерот се применуваат прописите од областа на работните односи е во согласност со уставните одредби.

2. Сепак, пред суштински да се елаборираат овие прашања, нужно е да се укаже на погрешниот пристап во делот на она што точно требаше да биде предмет на оценување на уставноста во овој предмет.

Имено, ако се земат предвид наводите во иницијативата и се примени правилен номотехнички пристап, во овој предмет единствено можеше да се оценува уставноста: на член 4 став 2 во делот „и Народната банка на Република Македонија“ и член 27 став 2 во делот „Народната банка на Република Македонија“ од Законот за административни службеници; и член 58 став 1 и член 58-а ставови 1 и 2 од Законот за Народната банка на Република Македонија.

Наместо ова, беше разгледувана и оценувана уставноста во целост на ставот 2 од член 4 и на ставот 2 од член 27 од Законот за административни службеници и уставноста на членовите 2 и 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014).

Точно е дека во иницијативата, по однос на одредбите од Законот за административни службеници, е означено дека се оспоруваат како што одлучуваше Судот, но од наводите во неа, недвосмислено произлегува дека за подносителот се спорни само деловите од став 2 од член 4 и од став 2 од член 27 од истиот закон кои се однесуваат на Народната банка, а не и деловите кои се однесуваат на другите тела, органи и области опфатени со двата оспорени ставови.

Последица на ова е дека се оценуваше уставноста на двата става во целост, но од гледна точка на еден орган (кој е наведен во истата), иако овие одредби како што се укажува претходно, се однесуваат и на други органи, тела и области. Поради ова, нужно беше во рамките на претходната постапка по овој предмет да биде прецизиран предметот на оспорување.

Поради погрешен номотехнички пристап и неземањето во предвид на наводите во самата иницијатива, повторно погрешно беше разгледувана уставноста на членовите 2 и 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014).

Така, наместо член 2 од цитираниот Закон за изменување и дополнување, правилно беше да се разгледува членот 58 став 1 од Законот за Народната банка, како што е изменет со претходната одредба со која добива нова содржина и како таква се оспорува дека е спротивна на член 8 став 1 алинеја 3 и член 60 од Уставот.

Што се однесува до членот 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Народната банка на Република Македонија, со него по членот 58 од основниот текст на Законот за Народната банка на Република Македонија, се додава нов член 58 - а кој содржи четири ставови, при што подносителот преку наводите го оспорува само тоа што го уредуваат првите два става, додека ставовите 3 и 4 се однесуваат на категоријата на

вработени кои законодавецот не ги сместува во категоријата на административни службеници (вработени во Народната банка кои вршат помошни и технички работи на кои се применуваат општите прописи за работни односи), а што не беше релевантно.

3. Во означеното Решение нема аргументи за тоа, дали со утврдувањето на статус на административни службеници на вработените од Народната банка кои вршат административни работи што произлегува од член 58-а став 1 и 2 од Законот за Народната банка на Република Македонија и одредбите од Законот за административни службеници, се загрозува самостојноста на Банката, а што е впрочем основниот постулат на кој е заснована иницијатива.

Она што треба да се нагласи дека ова не е прашање на целисходност на законско решение или на неговата примена, а уште помалку, дали законите треба да важат и за Народната банка, туку дали на овој начин се повредуваат уставните принципи кои се однесуваат на Банката и нејзината уставна позиција.

Имено, преку систематизирањето на одредбите кои се однесуваат на Народната банка надвор од Третиот Оддел на Уставот со кој се уредува организацијата на државната власт, уставотворецот ја поставил Банката надвор од овој систем, што значи дека оваа институција не е органски поврзана со органите на државната власт и е независна во однос на нив.

Понатаму, статусот на самостојна институција е утврден во член 60 став 2 од Уставот според кој, Народната банка е самостојна и одговорна за стабилноста на валутата, за монетарната политика и за општата ликвидност на плаќањата во Републиката и кон странство.

Ваквиот статус се манифестира како управувачка, финансиска и административна самостојност, при што законодавецот има обврска да донесе такви законски решенија кои ќе обезбедат нивно почитување и остварување, а не само да ги прогласи како што сторил во член 3 став 2 од Законот за Народната банка на Република Македонија, а во останатите одредби да не го почитува тоа.

Таков е случајот и со членот 58-а став 1 од Законот за Народната банка на Република Македонија, бидејќи преку него и законските решенија од став 2 од истиот член и член 4 став 2 и

член 27 став 2 од Законот за административни службеници, за Банката станува обврзувачки целокупниот режим предвиден со Законот за административни службеници. Согласно овој закон овластувањата кои се однесуваат на спроведувањето и надзорот над примената на овој закон, се доделени на органи на управата како што е Министерството за информатичко општество и администрација, на самостојни државни органи како Агенцијата за администрација и на Владата како орган на извршната власт.

Па така на пример, за донесување на актите за систематизација на Народната банка во делот за административните службеници, претходно е потребна согласност од Министерството за информатичко општество и администрација (член 7 став 1 точка 5); постапката за вработување е организирана и администрирана од Агенцијата за администрација (член 14); платата на вработените се определува од страна на Владата преку утврдувањето на вредноста на бодот (член 88 став 1), но и низа други примери, за кои никако не може да се каже дека се во насока на обезбедување и почитување на самостојноста и претставуваат очигледно мешање на извршната власт во тнр. монетарна власт која по Уставот е самостојна.

Во оваа насока требаа да бидат разгледувани и оценувани член 4 став 2 и член 27 став 2 од Законот за административни службеници, односно нивните делови кои се однесуваат на Народната банка и ставот 2 од член 58-а од Законот за Народната банка на Република Македонија, а не на начин како што се констатира во Решението дека „тоа што во Законот за Народната банка на Република Македонија, наведените исклучоци предвидени со оспорените членови, не биле применети, Судот оценил дека не може да се доведат под сомнение оспорените членови со одредбите на кои се повикува подносителот на иницијативата; и дека „оспорените одредби (од Законот за Народната банка на Република Македонија н.з.), биле во функција на усогласување со Законот за административни службеници“.

И споредбено-правно може да се дадат примери според кои на вработените во Централните (народните) банки, не се применува режимот кој важи за класичната државна администрација, туку општите прописи за работните односи или пак тоа се уредува со посебни акти на овие банки врз основа на овластување предвидено со соодветниот закон за централната банка. Тоа е логично и уставно правилно, затоа што системот на државна

администрација вообичаено е контролиран од административни тела и органи кои во таква улога можат да ја загрозат независноста на централните банки која е универзален уставен принцип и суштински за нивната функција. Патем речено, со донесувањето на Законот за Народната банка на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.158/2010), законодавецот го испочитувал ова и предвидел дека на вработените во Народната банка се применуваат прописите од областа на работните односи (член 58 став 1 од Законот), за да подоцна, со измените и дополнувањата на овој закон и Законот за административни службеници во 2014 година предвиди дека за дел од нив ќе се применува Законот за административни службеници.

Конкретно, како споредбени примери можат да се наведат следните:

- согласно член 83 од Законот за Народната банка на Србија („Службени гласник Републике Србије“ бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 - Одлука на УС и 44/2018), на правата, обврските и одговорностите од работен однос на вработените се применува законот со кој се уредуваат работните односи, ако со овој закон не е поинаку уредено;

- според член 87 став 1 од Законот за Централната банка на Црна Гора (“Službeni list Crne Gore”, бр. 040/10 од 22.07.2010, 046/10 од 06.08.2010, 006/13 од 31.01.2013, 070/17 од 27.10.2017), на правата и обврските на вработените во Централната банка се применуваат општите прописи за работа, ако со овој закон не е поинаку уредено. Платите и другите права, обврските и одговорностите на вработените во Централната банка во вршењето на работите и задачите поблиску се уредуваат со Статутот, колективен договор и други општи акти на Централната банка (став 2). За засновање на работен однос во Централната банка одлучува гувернерот (став 3);

- во Законот за Банката на Словенија е предвиден посебен член 42 кој е насловен „Права и обврски на вработените во Банката на Словенија“, каде согласно став 1 од овој член, правата, обврските и одговорностите на вработените во Банката на Словенија се уредуваат со внатрешен акт кој го донесува Управувачкиот одбор на Банката на Словенија во согласност со законот кој ги уредува работните односи;

- член 52 став 3 од Законот за Народната банка на Хрватска (Narodne novine br. 75/08 и 54/13) предвидува дека општите акти

на Народната банка со кои се уредуваат условите за вработување и работата на вработените ги донесува гувернерот на хрватската Народна банка во согласност со Законот за работни односи и другите прописи;

- согласно став 3 од член 32 (насловен како „Статус на вработените“) од Законот за Централната банка на Република Турција, на вработените во Банката се применува овој закон и актите кои ги донесува Одборот;

- во член 151 став 1 од Законот бр. СХХХИХ за Унгарската Централна банка од 2013 година, е предвидено дека одредбите од Актот I од 2012 на Законикот за работни односи се применуваат на вработените во Централната банка, освен исклучоците утврдени со овој закон. Согласно став 1 од овој член, одредбите од членовите 204 став 3, 205 и 207 од Актот I од 2012 на Законикот за работни односи не се применуваат на вработените во Централната банка;

- според член 38 став 2 од Федералниот акт за Австриската Национална банка, условите за вработување, правата и обврските од работен однос, како и платите и пензиите на вработените во Банката се уредуваат со акти на Општиот совет (на Банката, н.з.).

Во прилог на нашето гледиште, се и наводите во иницијативата кои се однесуваат на ставовите на Европската централна банка изразени во нејзините цитирани документи каде стои дека „самостојноста на националната централна банка за кадровските прашања претставува посебен дел од принципот на независноста на централната банка“; понатаму, „законските одредби не смеат да ја намалат можноста на националната централна банка на независен начин да вработува и да задржи квалитетен персонал, потребен за извршување на задачите доверени со Договорот, Статутот и националното законодавство“; дека „националната централна банка не смее да биде ставена во позиција да има ограничена контрола или воопшто да остане без контрола во однос на прашањата за своите вработени, ниту пак Владата на земјата - членка смее да се обидува да влијае врз Банката при извршувањето на своите задачи“; и на крајот, „заради почитување на независноста, измените на законот за централната банка треба да бидат донесени во соработка со централната банка, при тоа земајќи го предвид нејзиното мислење“.

По однос на последното, самиот подносител наведува дека при подготовката на измените и дополнувањата на Законот за

Народната банка на Република Македонија од 2014 година, од страна на Министерството за финансии не била консултирана Банката, како и тоа дека по однос на Предлог-законот за Народната банка кој бил донесен во 2010 година (според кој, на вработените се применуваат прописите од областа на работните односи), свои мислења дале и Европската комисија и Европската централна банка според кои одредбите од Предлог-законот кои се однесувале на Народната банка ги опфаќале сите аспекти на независноста на централните банки утврдени со одредбите на Договорот за функционирање на Европската унија и Статутот на Европската централна банка.

4. Што се однесува до аргументите кои Судот ги дава по однос на уставноста на член 58 став 1 од Законот за Народната банка на Република Македонија, треба да се укаже дека тие се несоодветни, односно дека оваа одредба не може да се смета за усогласување со Законот со административни службеници, туку доколку се има предвид статусот на гувернерот и вицегувернерите, произлегува дека е нејасна и неразбирлива и со тоа спротивна на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Имено, одредбата од член 58 став 1 од цитираниот закон согласно измените и дополнувањата од 2014 година гласи: „На гувернерот и на вицегувернерите се применуваат прописите од областа на работните односи, доколку со овој закон поинаку не е уредено“. При тоа, овој член е насловен „Работни односи“.

Од друга страна, согласно член 48 став 1 од Законот за Народната банка на Република Македонија, гувернерот ги има следниве овластувања и задачи: ја претставува Народната банка (точка 1); ги спроведува монетарната и политиката на девизен курс, како и другите политики во согласност со интерните правила и одлуки на Советот на Народната банка (точка 2); одговорен е за извршување на одлуките на Советот на Народната банката и за контролата на управувањето и работењето на Народната банка (точка 3); ги регистрира системите за плаќање, порамнување или клиринг во согласност со Законот за платен промет (точка 4); одлучува за издавање на дозволи и согласности за финансиски институции и ги одзема издадените дозволи и согласности, во согласност со закон (точка 5); презема мерки кон банки и други финансиски институции кои се предмет на супервизија на Народната банка или кон системите за плаќање, порамнување или клиринг, во согласност со овој или со друг закон (точка 6); и врши

други работи кои со овој закон не се утврдени во надлежност на Советот на Народната банка (точка 7).

Според член 46 став 4 од истиот закон, гувернерот на Народната банка претседава со Советот на Народната банка, има главна извршна функција во Народната банка и е задолжен за нејзиното секојдневно работење, додека следниот став нормира дека вицегувернерите му помагаат на гувернерот во извршувањето на секојдневните работи.

На крајот, член 49 став 2 од истиот закон предвидува дека гувернерот го именува Собранието на Република Македонија на предлог на претседателот на Република Македонија, а според ставот 3 од истиот член, вицегувернерите ги именува Собранието на Република Македонија на предлог на гувернерот.

Имајќи ги предвид изложените законски норми, произлегува дека позициите на гувернер и вицегувернер се јавни функции утврдени со закон чии носители се именуваат од страна на Собранието, што значи дека во овој случај не станува збор за засновање и постоење на работен однос, туку вршење на јавна функција врз основа на именување од надлежно тело и нејасно е на кои прашања кои се однесуваат на гувернерот и вицегувернерите би се применувале прописите од областа на работните односи како што предвидува член 58 став 1 од Законот за Народната банка на Република Македонија.

**Претседател  
на Уставниот суд,  
Никола Ивановски**

**Судии на Уставниот суд,  
д-р Дарко Костадиновски  
д-р Осман Кадриу  
Владимир Стојаноски**

**(У.бр.39/2018 од 03.04.2019)**

## 19.

### У.бр.35/2019

- Избор на претседател и членови на Државната комисија за спречување на корупција

Со оспорените законски одредби кои се однесуваат еднакво за сите граѓани, се уредуваат прашања со кои се воспоставуваат услови кои важат еднакво за сите во постапката за избор и именување во составот на Државната комисија и немаат селективен и различен однос кон граѓаните, тие се еднакви пред законот и под еднакви услови секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавните функции во Државната комисија. Оттука, оспорените одредби од Законот не се во несогласност со членот 9 и членот 23 од Уставот, ниту со член 52 став 4 од Уставот, со оглед на тоа што тие регулираат услови за нови именувања во Државната комисија, кои ќе важат по влегувањето во сила на Законот и не се регулираат услови коишто ретроактивно би се однесувале на претходно именуван состав што би довело до повратно дејство на законските одредби.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/ 1992) на седницата одржана на 22 мај 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста на член 11 став 1 точка í и член 11 став 2 точка í, од Законот за

спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019).

2. Влатко Илиевски, адвокат од Скопје, поднесе иницијатива до Уставниот суд на Република Северна Македонија, за оценување на уставноста на одредбите од Законот означени во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, со одредбите од член 11 став 1 точка 1 и став 2 точка 1, од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019) се спречувало голем број граѓани да не можат да учествуваат во постапката за избор на претседател и членови на Државната комисија за спречување на корупција и да бидат именувани на тие функции од страна на Собранието на Републиката. Ова поради тоа што со оспорените одредби од Законот, биле елиминирани голем број граѓани кои би сакале да учествуваат во изборот за состав на Државната комисија, бидејќи тие во минатото имале некои активности во политиката кои со оспорените законски одредби биле утврдени како пречка односно ограничувачки услови за нивно учество во постапката за избор и именување во составот на Државната комисија. Меѓутоа, со одредбите не се водело сметка дека во голем број случаи тие активности на граѓаните биле изразени во минимални, минорни донации за политички партии, дури и само еднаш, или пак во учество во вршењето на некои партиски функции но во пониските ешалони на партиите, или во учество во органите на власта со симболично општествено и партиско влијание и голем дел од овие граѓани биле изедначени со вистинските носители на политичка власт и партиска активност во континуитет, па поради ваквата неселективност и општа поставеност на одредбите од Законот биле на штета на правата и интересите на граѓаните со тоа што им било попречено еднакво со сите други граѓани да учествуваат во изборот за вршење на јавните функции во Државната комисија. Со тоа им било повредено правото за еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, утврдено во членот 9 од Уставот, и правото секој граѓанин да учествува во вршењето на јавни функции, утврдено во членот 23 од Уставот. Исто така, граѓаните не можеле да знаат во изминатите десетина години дека тие поради своите активности наведени во оспорените одредби од Законот, ќе трпат последици во смисла на попречување на правото за избор во составот на Државната комисија, па оттука

произлегувало дека оспорените одредби од Законот имале ретро-активно повратно дејство, спротивно на член 52 став 4 од Уставот, според кој законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаите кога е тоа поповолно за граѓаните.

Од овие причини, со иницијативата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените одредби од Законот, како спротивни на членовите 9, 23 и 52 од Уставот, со кои е уредено дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, дека секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции и дека законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Воедно, со иницијативата се бара Судот, согласно членот 27 од Деловникот на Уставниот суд, да донесе времена мерка, односно да донесе решение за запирање на извршување на поединечните акти или дејствија што се преземаат врз основа на оспорените одредби од Законот.

3. Судот на седницата утврди дека Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во делот насловен како „Услови за именување претседател и членови на Државната комисија“, со членот 11 ставот 1 точка г, предвидел:

„(1) За претседател на Државната комисија може да биде именувано лице кое ги исполнува следниве услови: .....

г. во последните десет години да не било пратеник во Собрание на Република Македонија, член на Владата на Република Македонија, да не било донатор на политичка партија или да не вршело функција во органи на политичка партија“.

Во членот 11 ставот 2 точка г, е предвидено:

„(2) За член на Државната комисија може да биде именувано лице кое ги исполнува следниве услови: .....

г. во последните десет години да не било пратеник во Собранието на Република Македонија, член на Владата на Република Македонија, да не било донатор на политичка партија или да не вршело функција во органи на политичка партија“.

4. Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествена положба.

Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно член 23 од Уставот, секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.

Согласно член 52 став 4 од Уставот, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019) во членот 1 го определил предметот на уредување на овој закон, и утврдил дека со него се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања (став 1). За примена на мерките и активностите од ставот (1) на овој член е надлежна Државната комисија за спречување на корупцијата (став 2).

Според членот 2 од овој закон, под корупција, во смисла на овој закон, се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг (став 1);

Поимот корупција во смисла на овој закон ги опфаќа и поимите на: - пасивна корупција – намерно делување на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или прима корист од каков било вид, за себе или за трето лице или прифаќа ветување на ваква корист, со цел да делува или да се воздржува од делување во согласност со своите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски, и –

активна корупција – намерно делување на кое било лице кое директно или преку посредник ветува или дава корист од каков било вид на службено лице, за него или за трето лице, со цел да делува или да се воздржува од делување во согласност со неговите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски (став 2); Под судир на интереси се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности (став 3).

Во глава втора од Законот, со наслов „Државна комисија за спречување на корупцијата“, со одредбите од член 9 до член 21 се уредени статусот и составот на Државната комисија (член 9), избор и именување на претседателот и членовите на Државната комисија (член 10), услови за именување претседател и членови на Државната комисија (член 11), постапка за избор на претседател и членови на Државната комисија (член 12), статусот на претседателот и членовите на Државната комисија (член 13), престанок на функцијата и разрешување на претседателот и членовите на Државната комисија (член 14), права, должности и одговорности на претседателот, заменик-претседателот и членовите на Државната комисија (членови 15 и 16), надлежности на Државната комисија (член 17), национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси (член 18), годишен план и годишен извештај за работа на Државната комисија (член 19), секретаријат на Државната комисија (член 20) и буџет на Државната комисија (член 21).

Од овој сет на одредби од Законот, се гледа законската определба институционално да се обезбеди остварувањето на целите на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, при што, меѓу другото е утврдено дека: Државната комисија е самостојна и независна во вршењето на работите утврдени со овој закон и им својство на правно лице, таа е составена од претседател и шест членови и има секретаријат како стручна служба со која раководи генерален секретар; претседателот и членовите на Државната комисија ги именува Собранието на Република Македонија за период од пет години без право на повторен избор; тие се избираат на јавен оглас објавен од Собранието на Република Македонија; за претседател и за член на Државната комисија може да биде именувано лице кое ги исполнува пропишаните услови во членот 11 од овој закон, меѓу

кои се и условите во оспорените одредби во став 1 точка г и став 2 точка г од овој член; претседателот и членовите на Државената комисија имаат статус на именувани лица и функцијата ја вршат професионално и со полно работно време, а функцијата им е неспојлива со вршење на друга јавна функција, професија или функција во политичка партија; претседателот ја претставува и застапува Државната комисија и ја води и организира нејзината работа, а доколку е спречен тоа го врши заменикот – претседател на Државената комисија; за својата работа претседателот и членовите на Државната комисија одговараат пред Собранието на Република Македонија; таа донесува петгодишна национална стратегија за спречување на корупцијата и судир на интереси со акционен план за нејзино спроведување која се усвојува од Собранието на Република Македонија и комисијата подготвува годишни извештаи и завршен извештај за спроведување на националната стратегија до Собранието на Република Македонија, како и средствата за извршување на функцијата на Државната комисија се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија.

Поаѓајќи од предметот на уредување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, неспорно е дека законодавецот со законските решенија нормирани во оспорените одредби од член 11 став 1 точка г и став 2 точка г, со кои пропишал ограничувачки услови за именување на лица за претседател или член во Државната комисија, ги заштитил политиката и легитимните цели на законодавецот, за ослободување на лицата во составот на Државната комисија од политички влијанија коишто би ги имале во иднина, а предметот на уредување на Законот е всушност директно насочен кон детектирање и откривање на евентуални злоупотреби во вршење на функции, јавни овластувања, службена должност или положба, односно корупција и судир на интереси во работењето во органите при вршење на работи од јавен интерес поврзани со остварување на јавни овластувања. Избраниот состав на претседател и членови во составот на Државната комисија, поради тоа би требало да го задоволува условот на професионално работење надвор од какви било елементи на политичко делување како во поранешен период така и во мандатниот период во составот на Државната комисија, кои би можеле да влијаат на нивното законито работење и вршење на надлежностите согласно Законот.

Со именување на претседател и членови во Државната комисија кои во последните 10 години биле надвор од активностите поврзани со вршење на јавни функции на пратеник во Собранието на Републиката, член на Владата, донатор на политичка партија или вршител на функција во орган на политичка партија, не само што интенцијата на законодавецот е да се избере состав кој никогаш или подолг период не бил политички активен со наведените работи, без оглед на видот и континуитетот на тие активности, туку и да се постигне повисок степен на доверба во резултатите и ефектите во борбата против корупцијата и судирот на интересите, како што е тоа уредено со Законот, а е битно и за кредибилитетот на државата во процесот на пристапување кон евро-атлантските интеграции.

Со оглед на наведеното, Судот оцени дека за оспорените одредби од Законот не може да се постави прашањето за согласноста со Уставот од аспект на наводите во иницијативата.

Имено, оспорените одредби од Законот еднакво се однесуваат за сите граѓани, се уредуваат прашања со кои се воспоставуваат услови кои важат еднакво за сите во постапката за избор и именување во составот на Државната комисија. Одредбите кои ги содржат наведените ограничувачки услови немаат селективен и различен однос кон граѓаните, тие се еднакви пред законот и под еднакви услови секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавните функции во Државната комисија. Оттука, оспорените одредби од Законот не се во несогласност со членот 9 и членот 23 од Уставот. Оспорените одредби од Законот не се во несогласност ниту со член 52 став 4 од Уставот, со оглед на тоа што тие регулираат услови за нови именувања во Државната комисија, кои ќе важат по влегувањето во сила на Законот и не се регулираат услови коишто ретроактивно би се однесувале на претходно именуван состав што би довело до повратно дејство на законските одредби.

Со оглед на наведеното произлегува дека пред Судот не може уставно да се проблематизираат оспорените одредби од Законот. Поради тоа, нема основ ниту за изрекување на времена мерка согласно членот 27 од Деловникот на Уставниот суд и барањето за запирање на извршување на поединечните акти што се преземени врз основа на оспорените законски одредби.

5. Врз основа на изнесеното Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.35/2019 од 22.05.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992) по моето гласање против Решението на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.35/2019 донесено на 22 мај 2019 година за неповедување на постапка за оценување на уставноста на член 11 став 1 точка *ѓ* и член 11 став 2 точка *ѓ*, од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019) го издвојувам и писмено го образложувам своето:

#### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Со означеното решение Уставниот суд со мнозинство гласови донесе Решение У.бр.35/2019 за неповедување на постапка за оценување на уставноста на член 11 став 1 точка *ѓ* и член 11 став 2 точка *ѓ* од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/2019).

Моето мислење е спротивно на оценката образложена во Решението на Уставниот суд поради следните правни причини:

Во член 11 став (1) точка *ѓ* и член 11 став (2) точка *ѓ* е утврдено дека

„(1) За претседател на Државната комисија може да биде именувано лице кое ги исполува следните услови:

*ѓ*. Во последните десет години да не било пратеник во Собрание на Република Македонија, член на Владата на Република Македонија, да не било донатор на политичка партија или да не вршело функција во органи на политичка партија“.

Во членот 11 ставот 2 точка г, е предвидено:

„(2) За член на Државната комисија може да биде именувано лице кое ги исполува следниве услови:

г. Во последните десет години да не било пратеник во Собранието на Република Македонија, член на Владата на Република Македонија, да не било донатор на политичка партија или да не вршело функција во органи на политичка партија“.

Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот една од темелните вредности на Уставниот поредок на Република Македонија е владеењето на правото.

Во членот 9 од Уставот е утврдено дека „граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба“.

Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно членот 23 од Уставот, секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.

Согласно член 52 став 4 од Уставот, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Врз основа на цитираните уставни и законски одредби сметам дека со самото тоа што не поведе постапка за оценување на уставноста и ги остави во правниот поредок оспорените одредби Уставниот суд овозможи дискриминација односно неосновано ограничување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот како на пример дека секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции (член 23 од Уставот) односно дека секој има право на работа, слободен избор на вработување (член 32 од Уставот).

Повеќе од јасно е дека оспорените одредби од Законот се во директна спротивност и со принципот на владеење на правото (член 8 став 1 алинеја 3, член 9 според кој граѓаните се еднакви во слободите и правата (член 9) како и со член 52 став 4 од

Уставот според кој законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Во конкретниот случај очигледно е дека оспорените одредби од Законот имаат повратно дејство и се понеповолни спрема граѓаните кои во последните 10 години биле избрани функционери во Собранието и Владата или биле донатори на политичка партија или вршеле функција во орган на политичка партија бидејќи нивното дејство има влијание на односи коишто настанале пред донесувањето односно влегувањето во сила на Законот што е во директна спротивност со член 52 ставови 1, 2, 3 и 4 од Уставот според кој законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“ пред да влезат во сила и дека не можат да имаат повратно дејство.

Имено, тие само заради нивниот претходен статус и активности не можат да бидат именувани за претседател или член на Државната комисија за спречување на корупцијата според одредбите од Законот кој е донесен после десет години односно во 2019 година.

Врз основа на изнесеното сметам дека Уставниот суд требаше да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби, а потоа да ги укине или поништи.

Судија на Уставниот суд,  
Јован Јосифовски  
**(У.бр.35/2019 од 22.05.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по гласањето против Решението на Уставниот суд на Република Македонија У.бр.35/2019 донесено на ден 22 мај 2019 година за не поведување на постапка за оценување на уставноста на член 11 став 1 точка *ѓ* и член 11 став 2 точка *ѓ*, од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/ 2019)

судиите Сали Мурати, д-р Дарко Костадиновски и Насер Ајдари го издвојуваат и писмено го образложуваат своето:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

На седницата одржана на 22 мај 2019 година, Судот со мнозинство гласови донесе Решение У.бр.35/2019 за не поведување на постапка за оценување на уставноста на член 11 став 1 точка 1 и член 11 став 2 точка 1 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019) од причини што:

„Вака донесеното решение е сосема спротивно на нашето убедување по однос на конкретната правна проблематика, а поради следново: Поаѓајќи од предметот на уредување на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, неспорно е дека законодавецот со законските решенија нормирани во оспорените одредби од член 11 став 1 точка 1 и став 2 точка 1, со кои пропишал ограничувачки услови за именување на лица за претседател или член во Државната комисија, ги заштитил политиката и легитимните цели на законодавецот, за ослободување на лицата во составот на Државната комисија од политички влијанија коишто би ги имале во иднина, а предметот на уредување на Законот е всушност директно насочен кон детектирање и откривање на евентуални злоупотреби во вршење на функции, јавни овластувања, службена должност или положба, односно корупција и судир на интереси во работењето во органите при вршење на работи од јавен интерес поврзани со остварување на јавни овластувања. ...“ и дека:

„Со именување на претседател и членови во Државната комисија кои во последните 10 години биле надвор од активностите поврзани со вршење на јавни функции на пратеник во Собранието на Републиката, член на Владата, донатор на политичка партија или вршител на функција во орган на политичка партија, не само што интенцијата на законодавецот е да се избере состав кој никогаш или подолг период не бил политички активен со наведените работи, без оглед на видот и континуитетот на тие активности, туку и да се постигне повисок степен на доверба во резултатите и ефектите во борбата против корупцијата и судирот на интересите, како што е тоа уредено со Законот, а е битно и за кредибилитетот на државата во процесот на пристапување кон евро-атлантските интеграции.“

Сметаме дека во постапката по предметот У.бр.35/2019 не беше во целост изнесена фактичката и правна состојба со цел донесување на правилна уставно-судска одлука.

Според нас, со одредбите од член 11 став 1 точка ѓ и став 2 точка ѓ од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019) се спречува голем број граѓани да не можат да учествуваат во постапката за избор на претседател и членови на Државната комисија за спречување на корупција и да бидат именувани на тие функции од страна на Собранието на Република Македонија. Ова поради тоа што со оспорените одредби од Законот се елиминирани голем број граѓани кои би сакале да учествуваат во изборот за состав на Државната комисија, бидејќи тие во минатото имале некои активности кои со оспорените законски одредби биле утврдени како пречка односно ограничувачки услови за нивно учество во постапката за избор и именување во составот на Државната комисија. Меѓутоа, со одредбите не се води сметка дека во голем број случаи тие активности на граѓаните биле изразени во минимални, минорни донации, дури и само еднаш, или пак во учество во вршењето на некои партиски функции но во пониските ешалони на партиите или во учество во органите на власта со симболично општествено и партиско влијание и голем дел од овие граѓани биле изедначени со вистинските носители на политичка власт и партиска активност во континуитет, па поради ваквата селективност и општа поставеност на одредбите од Законот е на штета на правата и интересите на граѓаните со тоа што им се попречува еднакво со сите други граѓани да учествуваат во изборот за вршење на јавните функции во Државната комисија.

Од изнесените ставови и аргументи произлегува дека наведената одредба е престога, нејасна и непрецизна, спротивна на член 8 став 1 алинеја 3 каде владеењето на правото е поставено како темелна вредност на уставниот поредок и како базична уставна норма има израз на политичката филозофија на едно современо граѓанско општество. Темелните вредности на уставниот поредок ја осветлуваат концепцијата, структурата и содржината на Уставот. Во Република Северна Македонија слободно е с то што со Устав не е забрането.

Владеењето на правото подразбира дека сите акти на државните органи мора да бидат засновани на прописите содржани на највисокиот правен акт на државата - Уставот и подведување на сите органи на власта под Уставот и законите.

Исто така наведената одредба е спротивна на член 9 став 1 дека граѓаните се еднакви во слободите и правата... и дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, според наше гледиште со членот 11 став 1 точка г и член 11 став 2 точка г од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019) од наведениот закон, граѓаните не се еднакви во слободите и правата и дека граѓаните не се еднакви пред Уставот и законите, а од друга страна Уставот предвидува дека граѓаните треба да се наоѓаат во идентична положба, дека со оспорената одредба постои различен третман и дека различниот третман нема објективно и разумно оправдување.

Наведената одредба не е во согласност и со членот 23 од Уставот, со која се гарантира „секој граѓанин има право да учествува во вршење на јавните функции, а со оспорената одредба се повредува правото на вршење на јавните функции, конкретно со оваа одредба се создава различни права и обврски на поединецот и на заедницата во општеството.

Поради горното сметаме дека со оспорената одредба се повредува член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, односно владеењето на правото и правната сигурност која произлегува од оваа темелна вредност на уставниот поредок, се повредува правото за еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите, утврдено во членот 9 од Уставот и правото секој граѓанин да учествува во вршењето на јавни функции, утврдено во членот 23 од Уставот.

Од друга страна, граѓаните не можат да знаат во изминатите десетина години дека тие поради своите активности наведени во оспорените одредби од Законот, ќе трпат последици во смисла на попречување на правото за избор во составот на Државната комисија, па оттука произлегувало дека оспорените одредби од Законот има и ретроактивно повратно дејство, спротивно на член 52 став 4 од Уставот, според кој законите и другите прописи неможат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаите кога е тоа поповолно за граѓаните.

Непрецизноста во оспорената одредба произлегува од фактот што со истата се дозволува одреден степен на арбитражност при толкувањето на ограничувачкиот услов во постапката за избор на претседател и членови на Државната комисија за спречување на корупција во последните 10 години „лицето да не било вршител на функција во орган на политичка партија„. Непрецизноста произлегува од фактот што различни политички партии имаат различна внатрешна организација, различни тела, органи, комисији, различни функции, и со ваквото законско уредување не е јасно и прецизно утврдено што се подразбира ниту под „вршител на функција„ ниту пак за кои и какви органи станува збор со уредувањето „во орган на политичка партија„. Исто така, со уредувањето во оспорената одредба не е јасно дали ограничувачкиот услов се однесува и за лице кое било донатор, или вршител на функција во орган на политичка партија која престанала да постои.

Преку владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, се обезбедува примена на правните норми и на конкретни случаи и таа примена претставува механизам кој го исклучува самоволието и арбитражноста на носителите на власта, односно обезбедува супремација на правото преку почитување на начелото на уставност и законитост, како и слободите и правата на човекот и граѓанинот. Правната сигурност на граѓаните, исто така, е основа за функционирање на владеењето на правото. Владеењето на правото е гаранција за остварување на сите останати темелни вредности на нашиот уставен поредок.

Од овие причини, сметаме дека Судот требаше да поведе постапка за оценка на уставноста на оспорените одредби од Законот како спротивни на членовите 8 став 1 алинеја 3, 9, 23 и 52 од Уставот на Република Северна Македонија, со кои е уредено декатемелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија е владеењето на правото, дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, дека секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции и дека законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Од наведените причини, а врз основа на изнесената анализа на уставните и законски одредби компаративните согледувања, силните аргументи за несогласност на оспорената одредба

со Уставот и околностите за тоа што Судот не поведе постапка за оценување на уставност на член 11 став 1 точка 1 и член 11 став 2 точка 1 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019), согласно член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојуваме нашето издвоено мислење од донесеното Решение за не поведување на постапката.

### **Судии на Уставниот суд,**

Сали Мурати

Д-р Дарко Костадиновски

Насер Ајдари

*(У.бр.35/2019 од 22.05.2019)*

## **20.**

### **У.бр.121/2018**

**- Надоместок за задоцнето плаќање при исполнување на парична обврска**

Со цел да се обесхрабри задоцнетото плаќање на паричните обврски, а со тоа и спречување на нарушување на ликвидноста на економските оператори, законодавецот го уредил оспорениот член 8 од Законот за финансиска дисциплина со кој се врши имплементирање на Директивата L2011/07/ЕС за задоцнето плаќање во комерцијални трансакции, донесена на 16.02.2011 година од Советот на Европската Унија и Европскиот Парламент, со што се врши и транспонирање на неговиот член 6 кој се однесува на надоместокот за задоцнето плаќање при исполнување на парична обврска.

Оспореното уредување од член 8 од Законот за финансиска дисциплина не е во спротивност со уставните принципи

**на владеењето на правото, слободата на пазарот и претприемништвото и грижата на Републиката за обезбедување еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и членот 57 од Уставот според кој Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален развој, како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја.**

**Уредениот надоместок подеднакво се однесува за сите субјекти кои се во обврска да исполнат парично побарување од деловна трансакција, истото не ги спречува субјектите слободно да настапуваат на пазарот, ниту го спречува економскиот напредок на субјектите.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992), на седницата одржана на 29 мај 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членот 8 од Законот за финансиска дисциплина (“Службен весник на Република Македонија” број 187/2013, 201/2014 и 215/2015).

2. Стевица Јосифовски, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на членот од Законот, означен во точката 1 од Решението.

Според наводите од иницијативата оспорениот член 8 од Законот за финансиска дисциплина бил уреден спротивно на уставните принципи на владеењето на правото и слободата на пазарот и претприемништвото од член 8 став 1 алинеи 3 и 7, членот 55 од Уставот со кој се гарантира слободата на пазарот и

претприемништвото и грижата на Републиката за обезбедување еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и членот 57 од Уставот според кој Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален развој, како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја.

Имено, неуставно било правните лица заради задоцнето исполнување на парична обврска повеќепати да бидат казнувани за истата работа, односно покрај казнената камата, да платат и надоместок од 3000 денари. Договорната казна согласно член 259 став 3 од Законот за облигационите односи, не можела да биде договорена за парични обврски, која одредба била уредена во насока на избегнување на двојното казнување по ист основ, имајќи предвид дека членот 266 од наведениот закон, веќе предвидел дека за задоцнето исполнување на парична обврска должникот, покрај главнината долгувал и казнена камата.

Воедно, оспорениот член 8 од Законот за финансиска дисциплина, не бил во согласност и со правниот принцип „*ne bis in idem*” според кој двапати за иста работа не може да се тужи.

Исто така, не било јасно дали надоместокот за доцнење при исполнувањето на паричната обврска од должникот во износ од 3.000 денари, законодавецот го уредил како еднократен надоместок за вкупниот долг кој должникот го имал кон доверителот или пак се однесувал за секоја поединечна фактура по која должникот паднал во задоцнување.

Алармантно било што во таа насока се толкувал оспорениот член од Законот, за што постоела судска пракса дека за секоја доспеана фактура за која должникот паднал во задоцнување, тој требало да исплати надоместок од 3000 денари, а дополнително на тоа и досудена законска казнена камата, што било доказ за нарушување на владеењето на правото. Нејасните одредби во товарниот договор требало да се толкуваат во смисла на остварување справедлив однос на заемните давања, односно кај договорите се поаѓало од тоа дека требало да се воспостави економска рамнотежа во меѓусебните давања на договорните страни, за што подносителот се повикува на членот 93 од Законот за облигационите односи.

Ако се имало предвид дека и за фактура која гласела на парична обврска во висина од 1 (еден) денар, доверителот сог-

ласно оспорениот член од Законот, би можел да бара надоместок за доцнење при исполнувањето на парична обврска во висина од 3000 денари, произлегувало дека со прифатеното толкување, доверителот да има право на надомест за доцнење за секоја поединечна фактура во износ од 3000 денари, се правела сериозна штета во стопанството и се нарушувале основите на економските односи предвидени во членовите 55 и 57 од Уставот на Република Северна Македонија.

Всушност оспорениот член од Законот бил во правна колизија со одредбите од Законот за облигационите односи и го нарушувал основното начело на совесност и чесност предвидено со членот 5 од Законот за облигационите односи, вклучително и начелото на еднаква вредност на давањето од членот 8 од Законот за облигационите односи.

Од наведените причини, со иницијативата се предлага поведување на постапката и поништување на оспорениот член од Законот, како и донесување решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија преземени врз основа на оспорениот член од Законот.

3. Судот на седницата утврди дека оспорениот член 8 од Законот за финансиска дисциплина уредува дека:

(1) Доверителот има право на надоместок за доцнење при исполнувањето на паричната обврска од должникот во износ од 3.000 денари, доколку паричната обврска не е исполнета во роковите утврдени со одредбите од членовите 5, 6, 6-а, 7 и 18 од овој закон, без претходно потсетување и опомена на должникот.

(2) Правото на надоместок за доцнењето од ставот (1) на овој член не го исклучува правото за надоместок на трошоците кои доверителот има право да ги побарува врз основа на договор или други прописи, како и на казнена камата која се пресметува и наплатува согласно со закон.

(3) Правото на надоместок за доцнењето од ставот (1) на овој член не ги опфаќа трошоците за извршување кои се наплатуваат во согласност со законот со кој се уредува извршната постапка.

(4) Правото на надоместок за доцнењето од ставот (1) на овој член престанува да важи во рок од три години од денот на истекот на рокот на достасување на паричната обврска.

4. Според член 8 став 1 алинеи 3 и 7 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото и слободата на

пазарот и претприемништвото, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со законот. Секој е должен да го почитува Уставот и законите.

Со член 55 ставови 1 и 2 од Уставот, се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото, Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот.

Со Законот за финансиска дисциплина (“Службен весник на Република Македонија“ број 187/2013, 201/2014 и 215/2015) се уредува навременото исполнување на парични обврски кои произлегуваат од реализација на деловни трансакции меѓу економските оператори од приватниот сектор, односно меѓу субјектите од јавниот сектор и економските оператори од приватниот сектор, заради спречување на неисполнување на паричните обврски во предвидените рокови согласно со овој закон (член 1).

Според Законот за финансиска дисциплина економските оператори од приватниот сектор се должни да ја исполнат паричната обврска во роковите утврдени со овој закон (член 5 став 4), а исто така и субјектите од јавниот сектор се должни да ја исполнат паричната обврска во роковите утврдени со овој закон (член 6 став 5).

Со цел да се обесхрабри задоцнетото плаќање на паричните обврски, а со тоа и спречување на нарушување на ликвидноста на економските оператори, законодавецот го уредил оспорениот член 8 од Законот за финансиска дисциплина за што законодавецот согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, има право да донесува закони и да презема мерки во таа насока. Воедно, ваквите правила воспоставени со предметниот закон, се дел од активностите преземени во процесот на хармонизација на домашното законодавство со правото на Европската Унија. Поточно, со Законот за финансиска дисциплина е извршено имплементирање на Директивата L2011/07/ЕС за задоцнето плаќање во комерцијални трансакции, донесена на 16.02.2011 година од Советот на Европската Унија и Европскиот парламент, со што се врши и транспонирање на членот 6 од Директивата кој се

однесува на надоместокот за задоцнето плаќање при исполнување на парична обврска во Законот за финансиска дисциплина со уредување на членот 8 од Законот кој се оспорува со иницијативата.

Според оспорениот член 8 од Законот доверителот има право на надоместок за доцнење при исполнувањето на паричната обврска од должникот во износ од 3.000 денари, доколку паричната обврска не е исполнета во роковите утврдени со одредбите од членовите 5, 6, 6-а, 7 и 18 од овој закон, без претходно потсетување и опомена на должникот (став 1).

Правото на надоместок за доцнењето од ставот 1 на оспорениот член 8 од Законот, не го исклучува правото за надоместок на трошоците кои доверителот има право да ги побарува врз основа на договор или други прописи, како и на казнена камата која се пресметува и наплатува согласно со закон (став 2), а исто така, правото на надоместок за доцнењето не ги опфаќа трошоците за извршување кои се наплатуваат во согласност со законот со кој се уредува извршната постапка (став 3).

Правото на надоместок за доцнењето од ставот 1 на овој член престанува да важи во рок од три години од денот на истекот на рокот на достасување на паричната обврска (став 4).

Во конкретниот случај со иницијативата се смета дека уредувањето со членот 8 од Законот за финансиска дисциплина не наоѓал уставно оправдување, а во образложение на причините за неуставноста на членот од Законот, подносителот се повикува на одредбите од Законот за облигационите односи и нивната содржина која според подносителот на иницијативата не се имале во предвид при уредувањето на членот 8 од Законот за финансиска дисциплина, што имплицирало повреда на уставните одредби со кои се утврдени уставните принципи на владеењето на правото и слободата на пазарот и претприемништвото (член 8 став 1 алинеи 3 и 7), уставната гаранција за слободата на пазарот и претприемништвото и обврската на Републиката за обезбедување на еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот (член 55 ставови 1 и 2), како и членот од Уставот според кој Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просперитетен и регионален развој, како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја (член 57).

Подносителот всушност се повикува на правна колизија предизвикана со оспореното законско уредување наспрема содржини уредени со Законот за облигационите односи, посебно одредбите за забрана од договарање на договорна казна за парични обврски (член 259 став 3), одредбите за законска казнена камата (член 266), дополнителното правило од член 93 став 2 од Законот за толкување на нејасните одредби од товарниот договор, како и начелата според кои треба да се раководат учесниците во облигационите односи, посебно начелот за совесност и чесност од членот 5 и начелото на еднаква вредност на давањето од членот 8 од Законот.

Судот ги имаше предвид наводите од подносителот на иницијативата, односно причините поради кои се смета дека членот 8 од Законот за финансиска дисциплина имплицирал повреда на одредбите од Уставот, но според Судот, од аспект на истите, не може да се доведе под уставно сомнение членот од Законот кој се оспорува, поради следното:

Со членот 4 точки од 1 до 10 од Законот за финансиска дисциплина е дадено појаснување на значењето на употребените поими во Законот. Конкретно според точката 4. од наведениот член, „парична обврска“ е износ договорен како надоместок за испорака на стоки, давање на услуги и вршење на работи при што износот е наведен во деловен договор или фактура или друго соодветно барање за исплата, а според точката 5. На членот од Законот, „фактура“ е документ во кој е наведен паричниот надоместок за испорака на стоки, давање на услуги и вршење на работи при деловни трансакции.

Надоместокот за доцнење при исполнувањето на паричната обврска во износ од 3.000 денари според оспорениот член 8 став 1 од Законот за финансиска дисциплина, доверителот има право да го бара од должникот, доколку паричната обврска не е исполнета во роковите утврдени со одредбите од членовите 5, 6, 6-а, 7 и 18 од Законот за финансиска дисциплина.

Одредбите од членовите 5, 6, 6-а, 7 и 18 од Законот, помеѓу другото содржат уредување во однос на тоа од кога започнува да тече рокот за исполнување на паричните обврски (...кога должникот ја примил фактурата, односно друго барање за плаќање од доверителот;...) од што неспорно е дека надоместокот за доцнење

во износ од 3.000 денари, се однесува на секоја доспеана, а не платена фактура, независно од износот на долгот.

При ова, дали долгуваниот износ, должникот ќе мора да го исполни преку една фактура или повеќе фактури, е фактичко прашање кое зависи од тоа што е предмет на договарање помеѓу договорните страни и како е договорен начинот на плаќањето. Должникот ќе биде во обврска да изврши плаќање на парична обврска, по секоја доставена и доспеана фактура за секоја извршена работа, услуга или испорака, а со секое паѓање во задоцнување при исполнувањето на паричната обврска, доверителот има право на надоместок за доцнење.

Оттука, наводите дека не било јасно во однос на тоа дали надоместокот за доцнење во износ од 3.000 денари, законодавецот го уредил како еднократен надоместок за вкупниот долг кој должникот го имал кон доверителот или пак се однесувал за секоја поединечна фактура по која должникот паднал во задоцнување, а на кои наводи се засновани причините за спротивноста на оспорената законска содржина со принципот на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, според Судот, истите се неосновани.

Во однос на наводите дека оспореното законско решение кое со иницијативата е претставено како нејасно, требало да се толкува од аспект на член 93 став 2 од Законот за облигационите односи (Службен весник на Република Македонија” број 18/2001, 4/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009 и 123/2013), кој јасно укажувал на кој начин требало да се толкуваат нејасни одредби во товарниот договор, треба да се има во вид дека правилото од член 93 став 2 од Законот за облигационите односи се однесува за толкување на нејасни одредби кои договорните страни, самостојно ги формулирале, односно уредиле со договорот.

Во предметниот случај, станува збор за одредба уредена во закон, односно одредба уредена од страна на законодавецот, кој согласно член 68 став 1 алинеја 2 од Уставот, е надлежен да донесува закони и да дава автентично толкување на законите.

Неуставноста на членот 8 од Законот за финансиска дисциплина, подносителот ја образложува и преку содржината на член 259 став 3 од Законот за облигационите односи со кој се забранува страните на договорот да договорат договорна казна за

парични обврски, меѓутоа оспорениот член 8 од Законот, не може да се доведе во контекст со договорната казна поради следното:

Договорната казна и случаите во кои таа може да се предвиди со договор, е уредено низ одредбите од член 259 до 265 од Законот за облигационите односи, односно доверителот и должникот за непарична обврска (вршење на услуги, испорака на стоки и слично), можат да договорат одредба во договорот, дека должникот ќе му плати на доверителот определен паричен износ или ќе му прибави некоја друга материјална корист (договорна казна).

Договорната казна, страните на договорот може да ја договорат, во три случаи и тоа ако должникот не ја исполни својата непарична обврска или ако задоцни со нејзиното исполнување или неуредно ја исполни непаричната обврска.

Исто така, според Законот за облигационите односи, договорните страни, сами ја определуваат висината на договорната казна според својот наод, во еден вкупен износ во процент, или за секој ден задоцнување, или на некој друг начин.

Кога казната е договорена за случај на неисполнување на обврската, доверителот може да бара или исполнување на обврската или договорна казна. Тој го губи правото да бара исполнување на обврската ако побарал исплата на договорната казна.

Кога казната е договорена за случај на неисполнување на обврската, должникот нема право да ја исплати договорната казна и да се откаже од договорот, освен ако тоа била намера на договарачите кога ја договарале казната.

Кога казната е договорена за случај должникот да задоцни со исполнувањето на обврската или истата неуредно ја исполнил, доверителот има право да бара и исполнување на обврската и договорна казна.

Оттука, за разлика од договорната казна, чие уредување во договорот е препуштено исклучиво на волјата на договорните страни, од чија волја зависи и начинот на кој таа ќе биде определена (во еден вкупен износ во процент, или за секој ден задоцнување, или на некој друг начин), надоместокот за доцнење при исполнувањето на паричната обврска од должникот во износ од 3.000 денари, е предмет на законско уредување, при што од законската одредба од оспорениот член 8 став 1 од Законот не произлегува дека станува збор за надоместок за задоцнето плаќање кој можат да го договарат или да не го договарат договор-

ните страни, вклучително и износот, туку станува збор за еднократен надоместок во износ каков што Законот го уредил, без можност со договор да се менува неговата висина, да се исклучи, ограничи или услови ова законско право на доверителот, но право е на доверителот дали ќе го користи тоа законско право и ќе бара од должникот исплата на еднократниот надоместок во висина како што Законот определува.

Законот за финансиска дисциплина во член 10 став 2 точка 5, јасно определува дека за значително неправедна и нефер договорна одредба (а со тоа и ништовна договорна одредба), помеѓу другото, се смета исклучување, ограничување и условување на правото на надоместок за доцнење при исполнувањето на паричната обврска, што значи со договор не може да се исклучи, ограничи или услови правото на доверителот кое произлегува од закон, ниту неговиот износ.

Надоместокот од членот 8 од Законот како што погоре е наведено не претставува договорна казна која страните на договорот можат да ја договорат и за секој ден задоцнување при исполнување на непарична обврска, а исто така таа нема еквивалент на казнена камата, која се пресметува и наплатува за секој ден паѓање во задоцнување при исполнувањето на паричната обврска, бидејќи уредениот износ од 3000 денари, се плаќа еднократно во случај на задоцнета исплата на парична обврска од должникот, а не за секој ден доцнење при исполнување на паричната обврска, кој надоместок е уреден како право на доверителот и само од него зависи дали тој ќе го бара од должникот.

Понатаму со иницијативата се смета дека неправедно било уредувањето со членот 8 од Законот бидејќи надоместокот за задоцнување во износ од 3000 денари, доверителот можел да го бара од должникот, дури и за долг (симболично наведено) од 1 (еден) денар, со што се нарушувало основното начело на совесност и чесност предвидено со членот 5 од Законот за облигационите односи и начелото на еднаква вредност на давањето од членот 8 од истиот закон, односно спротивно на членот 57 од Уставот бидејќи го нарушувал економскиот напредок на субјектите. Со ваквите наводи всушност смета дека така утврдениот фиксен износ не бил во согласност со начелото на еквивалентност во заемните давања, односно дека законодавецот при неговото уредување, не водел сметка за околностите кои можат да доведат

до неправедно оптоварување на должникот поради фиксно утврдениот надоместок во износ од 3000 денари.

Меѓутоа, како што погоре е наведено, оспорениот законски надоместок за чие уредување, според подносителот, законодавецот не водел сметка, не е, ниту има значење на договорна казна, за да може да се постави прашањето за негово одмерување во зависност од вредноста и значењето на предметот на обврската, а како што впрочем тоа е овозможено кај договорната казна преку членот 263 од Законот за облигационите односи, односно дека по барање од должникот, Судот може да го намали износот на договорната казна ако најде дека е таа несразмерно висока со оглед на вредноста и значењето на предметот на обврската.

Во контекст на наводите за оспорување на членот од Законот од аспект на начелото на еквивалентност во заемните давања, подносителот се повикува и на членот 5 од Законот за облигационите односи, посветен на начелото на совесност и чесност. Оваа законска одредба јасно определува дека според начелото на совесност и чесност, треба да се раководат двете договорни страни во засновувањето на облигационите односи и остварувањето на правата и обврските од тие односи, односно двете договорни страни се должи совесно и чесно да ги исполнат своите договорени обврски со договорот.

Според тоа, во ситуација кога едната договорна страна навремено ја исполнила својата обврска спрема другата договорна страна, а другата договорна страна паднала во задоцнување при исполнување на својата обврска, страната која паѓа во задоцнување со исполнување на својата обврска, го загрозува начелото на совесност и чесност утврдено со членот 5 од Законот за облигационите односи.

Во контекст на изнесеното Судот го имаше предвид и членот 3 од Законот за облигационите односи според кој учесниците во прометот слободно ги уредуваат облигационите односи во согласност со Уставот, законите и добрите обичаи, меѓутоа суштината на оваа законска одредба е дека слободата на договарањето не може да се апсолутизира во случај кога со друг закон се уредува нешто друго, а како што во случајов е Законот за финансиска дисциплина.

Државата има право со соодветен закон да утврди механизми со кои ќе се стимулира навременото исполнување на

паричните обврски од страна на должниците, односно да се обесхрабри несовесниот и несериозен однос на должниците кон обврската за исплата на долгуваниот износ кон доверителите кои ги исполниле своите обврски спрема должниците.

Воедно, оспореното уредување од членот 8 од Законот за финансиска дисциплина подеднакво се однесува за сите субјекти кои се во обврска да исполнат парично побарување од деловна трансакција, истото не ги спречува субјектите слободно да настапуваат на пазарот, ниту го спречува економскиот напредок на субјектите. Напротив преку дисциплина во измирувањето на обврските се овозможува непречено функционирање на пазарот и поголема ликвидност на субјектите на пазарот.

5. Имајќи го предвид сето погоре изнесено, Судот оцени дека не може да се постави прашањето за согласноста на уредениот надоместок од оспорениот член 8 став 1 од Законот за финансиска дисциплина, вклучително и ставовите 2, 3 и 4, уредени во контекст на ставот 1 од оспорениот член од Законот, со одредбите од член 8 став 1 алинеја 3, членот 55 и членот 57 на Уставот.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.121/2018 од 29.05.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992) а во врска со Решението на Уставниот суд У.бр.121/2018 од 29.05.2019 година, усвоено со мнозинство гласови, со кое не се поведува постапка за оценување на уставноста на членот 8 од Законот за финансиска дисциплина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 187/2013, 201/ 2014 и 215/2015), судијата на Уставниот суд д-р Осман Кадриу писмено го образлага своето

## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на Република Северна Македонија спроведе постапка за оценување на уставноста на членот 8 од Законот за финансиска дисциплина, под горецитираниот број, а во врска со претходно поднесената иницијатива од иницијаторот Стевица Јосифовски, адвокат од Скопје. Врз основа на поднесената иницијатива се оформи судски предмет У.бр.121/2018. Во постапката пред Судот се организира расправа и се утврди фактичката состојба во врска со поднесената иницијатива. По спроведената постапка и нејзиното окончување и утврдената фактичка состојба, Уставниот суд со мнозинство гласови одлучи да се донесе Решение за неповедување постапка за оценување на уставноста на членот 8 од Законот за финансиска дисциплина.

При фактот дека гласав против Решението, кое беше усвоено со мнозинство гласови, најавив Издвоено мислење, што сега во писмена форма го образлагам.

Со одредбите на членот 8 од од Законот за финансиска дисциплина, кој закон е донесен 2013 година и истиот е дополнет 2014 и 2015 година и објавен е во „Службен весник на Република Македонија“ под горе цитираните броеви, се предвидува и се санкционира правото на доверителот на надоместок за доцнење при стекнување на парична обврска од должникот во износ од 3000 денари доколку паричната обврска не е исполнета во роковите предвидени и утврдени со одредбите од членовите 5, 6, 6-а и 18 од цитираниот закон, и тоа без претходно потсетување и опомена на должникот.

Целта на ваквата регулатива се состои во зајакнувањето на финансиската дисциплина во договорните односи коишто настапуваат помеѓу стопанските субјекти. Меѓутоа, за прашањата коишто произлегуваат од договорните односи, вклучувајќи ги и оние односи во кои предметот на обврската е парична обврска, позитивното право предвидува значајни правни средства и правни механизми. Од позитивниот право важни се решенијата на Законот за облигационите односи од 2001 година како и Законот за трговските друштва.

Од Законот за облигационите односи од суштествено значање се начелата на Законот за облигационите односи. Тие претставуваат значајни рамки, но и принципи врз основа на кои договорните страни ги уредуваат облигационите односи. Во нив, а

во контекстот на проблематиката којашто се однесува на оспорената одредба од членот 8 од Законот за финансиска дисциплина, важни се начелата на совесност и чесност; рамноправност на страните; забрана да се причини штета на друг; забрана на создавање на монополска позиција на пазарот, како и другите начела. И, она што е важно, во рамките на договорното право, Законот за облигационите односи предвидува важни средства и механизми како во поглед на зацврстувањето на договорните односи, така и во поглед на исполнувањето на обврските кои произлегуваат од нив.

Со оспорената одредба од членот 8 законодавецот востановува и „конституира“ ново право само за доверителите. А како што е познато правото на една договорна страна претставува обврска за другата договорна страна. Имено, се предвидува надоместок во износ од 3000 денари за доцнење при исполнување на паричната обврска. За овој надоместок одговара должникот. Тој одговара преку неговиот имот. Значи, последиците се одразуваат непосредно врз имотот на должникот и за него тоа претставува вид на имотна санкција. Една ваква мерка може да се предвиди во договорните односи, но, тоа да биде резултат на волјата на самите стопански субјекти, како договорни страни, а не да е резултат на волјата на законодавецот. Ова од причина што договорните односи настануваат врз основа на слободно изразена и изјавена волја на самите страни во еден договорен однос.

Со оспорената регулатива законодавецот со закон овозможува збогатување на една страна, на доверителот, а на штета на должникот на кој начин се повредува и уставното начело на еднаквоста, потоа слободата на пазарот и претприемништвото и вледеењењето на правото. Сите овие принципи се санкционирани во нашиот правен систем како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија – член 8 од Уставот.

Поради изнесеното го издвижувам мислењето во врска со донесеното и погоре цитираното решение усвоено од страна на Уставниот суд, со мнозинство гласови, под погоре цитираниот број и дата.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Осман Кадриу

**(У.бр. 121/2018 од 29.05.2019)**

## 21.

### У.бр.56/2019

- Право на содружниците на слободно учество на пазарот и претприемништвото

Преку оспорената одредба се постигнува биланс помеѓу општите интереси на заедницата да ја реализира фискализацијата на државата и да ги прибере планираните даноци и почитувањето на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Воедно, со ваквото уредување се очекува исполнување на уставната должност за плаќање на даноците и другите јавни давачки од членот 33 од Уставот, од страна на сите субјекти на пазарот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр. 70/1992), на седницата одржана на 3 јули 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 197 став 7 од од Законот за трговските друштва („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2004, 84/2005, 25/2007, 87/2008, 42/2010, 48/2010, 24/2011, 166/2012, 70/2013, 119/2013, 120/2013, 187/2013, 38/2014, 41/2014, 138/2014, 88/2015, 192/2015, 6/2016, 30/2016, 61/2016, 64/2018 и 120/2018).

2. Ивица Димитриев и Мартин Насков, адвокати од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа

иницијатива за оценување на уставноста на член 197 став 7 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителите на иницијативата оспориениот член 197 став 7 од Законот за трговските друштва не бил во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 7, член 51 став 1 и член 55 од Уставот.

Неуставноста на оспорената одредба јасно се забележува со самото тоа што со неа се ограничува правото на содружниците на слободно учество на пазарот и претприемништвото само во поглед на купувањето/продавањето, односно само при пренос на уделот, додека вакво ограничување при стекнување на удел со основање на друштвото Законот не предвидел, со што граѓаните, поконкретно содружниците кои вршат пренос на веќе стекнатиот удел се наоѓаат во нееднаква положба со оние граѓани/ содружници кои стекнуваат удел при основање на друштво.

Тоа значи дека содружниците при основање на друштво немаат обврска за доставување на доказ за платени придонеси, даноци и царини, додека пак при пренос на веќе стекнат удел ваква обврска е предвидена со закон, на кој начин граѓаните се ставаат во нееднаква положба, а истовремено се ограничува нивното право на слобода на пазарот и претприемништвото.

Понатаму, подносителите наведуваат дека во ситуација каде во поглед на начинот на плаќањето на јавните давачки постојат законски предвидени механизми за неизвршување на тие обврски, уредени со други закони, генералното условување со уредно исплатени јавни давачки значи излегување надвор од соодветните законски механизми и намалување на обемот на правото на слобода на пазарот и претприемништвото.

Тргувајќи од фактот што согласно член 33 од Уставот, секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон, подносителите сметаат дека во рамките на начинот на плаќање на јавните давачки постојат законски механизми за нивно исполнување од каде повеќе од јасно може да се утврди дека со оспориениот член 197 став 7 од Законот, се пречекорува дозволениот праг и се излегува надвор од соодветните законски механизми на кој начин исполнувањето на обврските на лицето во еден статус влијае на остварување на неговите права во друг статус, што уставно не е дозволено и води до намалување на обемот на пра-

вото на слобода на пазарот и претприемништвото, дотолку повеќе што истото не претставува услов и при стекнување на удел при основање на друштвото/правен субјект.

Врз основа на наведеното подносителите, му предлагаат на Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорениот член и истиот да го укине или поништи согласно членовите 70 и 71 од Деловникот на Судот.

3. Судот на седницата утврди дека во оспорениот член 197 став 7 од Законот за трговските друштва („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2004, 84/2005, 25/2007, 87/2008, 42/2010, 48/2010, 24/2011, 166/2012, 70/2013, 119/2013, 120/2013, 187/2013, 38/2014, 41/2014, 138/2014, 88/2015, 192/2015, 6/2016, 30/2016, 61/2016, 64/2018 и 120/2018) е предвидено дека:

„Содружниците во друштвото кои должат по основ на неплатени даноци, царини и придонеси не можат да купуваат, ниту да вршат пренос на удели во своето, или во други трговски друштва“ (оспорен став).

4. Според член 8 став 1 алинеи 3 и 7 од Уставот на Република Македонија, владеењето на правото и слободата на пазарот и претприемништвото се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Согласно член 33 од Уставот, секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намиравањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Согласно член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според член 54 став 1 од Уставот, слободата и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Според член 55 од Уставот, се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото (став 1). Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот (став 2). Републиката презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот (став 3).

5. Со Законот за трговските друштва („Службен весник на Република Македонија“ бр. 28/2004, 84/2005, 25/2007, 87/2008, 42/2010, 48/2010, 24/2011, 166/2012, 70/2013, 119/2013, 120/2013, 187/2013, 38/2014, 41/2014, 138/2014, 88/2015, 192/2015, 6/2016, 30/2016, 61/2016, 64/2018 и 120/2018), се уредува/уредуваат: трговецот (според дејноста, формата, природата и обемот на дејноста, уписот); трговецот-поединец; основната главнина; уделите и акциите; договорот за друштвото; односно статутот на друштвото; преддруштвото; времето на траење на друштвото; својството на правно лице на друштвото (правниот субјективитет); подружниците; одговорноста за обврските на друштвото; посебната одговорност на содружниците, односно на акционерите; лицата кои можат, односно лицата кои не можат да основаат друштво; условите под кои странско лице може да биде содружник, односно акционер; правата на странските лица; ништовноста на друштвото; влоговите (парични и непарични); забраната за ослободување од обврската за уплата, односно внесување на влог; учеството во добивката; правото на информираност на содружникот, односно на акционерот; правниот режим на имотот на друштвото; заштитата на правата на содружниците, односно на акционерите пред судот; оцената на законитоста; белезите на трговското друштво (фирмата, седиштето, предметот на работење); застапувањето (застапник по закон, застапник по полномошно и полномошник по вработување); трговскиот полномошник; трговскиот патник; трговскиот регистар; уписите во трговскиот регистар и нивното објавување; условите за основање, управувањето, надзорот; намалувањето и зголемувањето на основната главнина; односите меѓу содружниците, односно акционерите; и другите прашања коишто се од значење за различните форми на трговските друштва-јавното трговско друштво, командитното друштво, друштвото со ограничена одговорност, акционерското друштво и командитното друштво со акции; големите зделки и зделките на друштвото со заинтересирана страна; трговските книги; годишните сметки и финансиските извештаи и нивната ревизија; дивидендата; учеството во други трговски друштва (поврзани друштва); консолидираните годишни сметки и консолидираните финансиски извештаи; преобразбата на друштвото од една во друга форма на друштво; присоединувањето, спојувањето и поделбата на друштвата; ликвидацијата на друштвото; стопанската интересна заедница; странското трговско друштво и странскиот трговец-поединец, подружниците на странско друштво,

односно на странски трговец-поединец и претставништва на странски друштва; контролата и надзорот; казнените одредби како и на преодниот режим за примената на овој закон.

Според член 2 од Законот, овој закон се применува на трговецот-поединец, на трговското друштво, на стопанската интересна заедница и на подружницата-организирана од странско трговско друштво, односно од странски трговец-поединец, запишани во трговскиот регистар.

Во член 29 став 2 точка 1 од Законот е предвидено дека:

(2) Трговско друштво не можат да основаат:

1) трговски друштва чија сметка отворена кај кој било носител на платниот промет е блокирана и лицата кои се членови на органот на управување, органот на надзор, односно се управители на тие друштва, сè додека трае блокадата на сметката на друштвото или додека над истото не се отвори постапка на ликвидација или стечај, доверители и изречена им е забрана за вршење професија, дејност или должност, се додека траат правните последици од забраната.

Во точката 6 на член 29 став 2 е предвидено дека:

(6) Кон пријавата за упис на основање на друштво во трговскиот регистар, основачите поднесуваат лична изјава во електронска форма преку едношалтерскиот систем дека не постои некое од ограничувањата од овој член или друго ограничување пропишано со овој или друг закон, за да основаат друштво.

Во членот 197 од Законот, насловот „Располагање со уделот“ е предвидено:

(1) Содружниците располагаат со уделите под условите утврдени во договорот за друштвото.

(2) Уделите во друштвото можат да се пренесуваат на начин и постапка определени со договорот за друштвото.

(3) Содружникот на друштвото може да го пренесе својот удел, во целост или само дел од уделот.

(4) Уделот се пренесува со договор за пренос на удел заверен кај нотар.

(5) Секој пренос на удел што се врши на начин и според услови што се во спротивност со овој закон или со договорот за друштвото е ништовен.

(6) Содружникот на друштвото може да го заложува својот удел според услови определени со договорот на друштвото. На залогот на удел не се применуваат одредбите од член 200 став (1) на овој закон.

(7) Содружниците во друштвото кои должат по основ на неплатени даноци, царини и придонеси не можат да купуваат, ниту да вршат пренос на удели во своето, или во други трговски друштва. (оспорен став).

(8) Ставот (7) на овој член, не се применува на содружниците со статус орган на државна управа и фондови основани од државата, кои стекнале удели во друштвото врз основа на закон.

6. Тргувајќи од наведеното јасно и недвосмислено произлегува дека гарантираната слобода на пазарот и претприемништвото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Републиката, која отвара широки можности за заживување на стопанството и приватната иницијатива во сите области на стопанскиот систем.

Меѓутоа слободата на пазарот и претприемништвото не може да се смета како работа само на субјекти на пазарот бидејќи и државата како гарант на оваа слобода има значајна улога како регулатор на економските текови во стопанството.

Имено, ниедна слобода не може да се смета во апсолутна смисла. Оттука, Судот смета дека оспорената законска одредба според која содружниците во друштвото кои должат по основ на неплатени даноци, царини и придонеси не можат да купуваат ниту да вршат пренос на удели во своето или во други трговски друштва не може и сигурно не значи безгранична слобода, бидејќи таа слобода не е цел за себе туку е во заемен сооднос со редица други услови за чие исполнување треба да се грижи државата.

Принципот на еднаквост на пазарните субјекти претставува еднаква правна положба на субјекти во вршењето на својата дејност. Имено еднаквоста треба и мора да постои меѓу оние субјекти кои вршат идентична или комплементарна дејност. Во овој контекст државата е должна да презема определени мерки со цел да се спречи монополска положба и монополско однесување на пазарот, заштитувајќи ги на тој начин правилата на пазарот, конкуренцијата од една страна и обезбедување еднакви можности за сите субјекти да вршат определена дејност од друга страна.

Според тоа Судот смета дека во конкретниов случај се работи за генерална заштитна мерка за која се определил законодавецот која е прифатлива, потребна и реална и својата оправда-

ност е во насока на заштита на сигурноста и стабилноста на даночниот систем.

Врз основа на сето наведено, а имајќи ги предвид наводите на подносителот на иницијативата, Судот оцени дека преку оспорената одредба може да се постигне биланс помеѓу општите интереси на заедницата да ја реализира фискализацијата на државата и да ги прибере планираните даноци и почитувањето на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Воедно, Судот смета дека со оспорената одредба би можело да се очекува исполнување на уставната должност за плаќање на даноците и другите јавни давачки од членот 33 од Уставот, од страна на сите субјекти на пазарот.

Со оглед на изнесеното, Судот оцени дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 197 став 7 од Законот за трговските друштва со уставните одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Сали Мурати. **(У.бр.56/2019 од 03.07.2019)**

## 22.

### У.бр.61/2019

**- Обезбедување на податоци за даночен обврзник**

**Со оспорените одредби од Законот не се повредува сигурноста и тајноста на личните податоци бидејќи овие податоци се доставуваат до орган на државна управа кој има законска обврска за заштита на личните податоци и не постои можност за нивна злоупотреба, а од друга страна**

**прибирањето на податоците предвидени во оспорените членови од Законот се со цел за исполнување на утврдената законска надлежност на Управата за јавни приходи и остварување на нејзината со закон утврдена обврска - обезбедување на податоци за даночниот обврзник за исполнување на даночните цели.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеја 1 и 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 3 јули 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на меѓусебната согласност на оспорениот закон означен во точката 1 од ова решение со членот 111 од Законот за банките и член 178 став 1 точка 3 од Законот за даночната постапка.

3. Светски македонски конгрес, од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата членот 1 од Законот за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи бил во спротивност со членот 18 од Уставот на Република Македонија со кој се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци. Членот 17 на Законот за управата за јавни приходи и досега овозможувал, на барање на Управата за јавни приходи, податоците за вршење на работите во платниот промет на учесникот во платниот промет, носителот на платен промет да ги достави во определен рок во барањето.

Измените и дополнувањата на членот 17 во оспорениот Закон за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи ги проширувал овластувањата на Управата за јавни приходи за нарушување на банкарската тајна, имено банката повеќе да не може да ги штити и чува документите, податоците и информациите кои биле стекнати при вршење на банкарски и други финансиски активности за поединечни лица и трансакции со поединечни лица, како и за депозитите на поединечни лица.

Ваквото нарушување на тајноста на банкарските сметки поттикнувало нарушување на владеењето на правото, бидејќи се рушела и обврската од членот 10 од Законот за платниот промет ("Службен весник на Република Македонија" броевите 113/2007, 22/2008 159/2008), според кој:

"(1) Платниот промет се извршува единствено преку трансакциски сметки кои се пријавени во единствениот регистар на трансакциски сметки.

(2) Не е дозволено плаќање помеѓу учесниците во платниот промет кое не се извршува преку трансакциски сметки."

Позајмувањето и плаќањето на долговите од една на друга банкарска сметка создавало услови исти пари во трансферот на повеќе банкарски сметки повеќекратно да бидат оданочени со данок на приход, колку што исти пари се користат за плаќање на должнички обврски преку трансакционите сметки.

Парите на банкарска сметка и при трансферот од странство во платниот промет во Република Македонија, веќе еднаш биле оданочени во домицилната држава, оданочувањето на истите пари со кршење на банкарската тајна на трансакционата сметка во банки во Македонија само ќе се дуплира. За тоа да не се случува, Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи ("Службен весник на Република Македонија" број 7/2019) ги поттикнувал граѓаните, односно учесниците во платниот промет да прибегнуваат кон плаќања и трансфери на пари во готово, што било надвор од секаква контрола и поттикнувало сива економија што го руши економскиот систем на државата во целина!

Бидејќи платниот промет бил фискализиран, парите од трансакционите сметки секако биле оданочени, бидејќи на нив се плаќа данок на државата по основ на ДДВ во трговијата на стоки и

услуги, но со нив државата ги наплатувала даноците по сите основи и врз основа на сите даночни закони.

Членот 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи ("Службен весник на Република Македонија" број 7/2019) ги операционализирал правата на Управата за јавни приходи за легализиран "упад" во банкарскиот систем за нарушувањето на банкарската тајна. Во таа смисла, и членот 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи ("Службен весник на Република Македонија" број 7/2019) бил во спротивност со членот 18 од Уставот на Република Македонија.

Членот 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи ("Службен весник на Република Македонија" број 7/2019) бил во спротивност со член 52 став 4 од Уставот на Република Македонија, затоа што Законот имал повратно дејство. Имено, Законот бил донесен на седница на Собранието на Република Македонија одржана на 8 јануари 2019 година, а објавен е во "Службен весник на Република Македонија" број 7/2019 на 14 јануари 2019 година. Според членот 52 став 4 од Уставот на Република Македонија "Законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните." Оданочување на приходи во 2018 година според Закон кој е донесен на 8 јануари 2019 година, а објавен во Службен весник на 14 јануари 2019 година, а ќе се применува од 1 јануари 2019 година, и членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи ("Службен весник на Република Македонија" број 7/2019) го прави спротивен на член 52 став 4 од Уставот.

Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи ги оштетувал граѓаните како даночни обврзници и затоа во целина бил во спротивност со Уставот на Република Македонија.

Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи, исто така бил во колизија и со членот 111 од Законот за банките ("Службен весник на Република Македонија" број 7/2019) кој гласи:

"Документите, податоците и информациите кои се стекнати при вршење на банкарски и други финансиски активности за поединечни лица и трансакции со поединечни лица, како и за

депозитите на поединечни лица претставуваат банкарска тајна која банката е должна да ја заштити и чува.“

Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија“ број 7/2019) ја крши банкарската тајна.

Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија“ број 7/2019) е во колизија со бројни меѓународни и билатерални договори за одбегнување на двојно оданочување кои ги има склучено Република Македонија со многу држави во светот, како прифатлив инструмент за правилно оданочување на даночните обврзници.

Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија“ број 7/2019) овозможува двојно и повеќекратно оданочување на исти пари, независно од движењето на трансферот на тие пари од еден на друг даночен обврзник.

Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија“ број 7/2019) бил во колизија и со член 178 став (1) точка 3) од Законот за даночна постапка (“Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2006, 90/2007, 145/2007, 21/2008, 88/2008, 159/2008, 105/2009, 133/2009, 145/2010, 171/2010, 53/ 2011, 39/2012, 84/2012, 187/2013, 15/2015, 97/2015, 129/2015, 154/2015, 23/2016 и 35/2018), кој гласи:

“(1) Под меѓународна правна помош, во смисла на овој закон, се смета правото на Управата за јавни приходи врз основа на меѓународни договори, во тек на даночната постапка да се обрати за давање правна помош до странски даночен орган, како и обврска на Управата за јавни приходи да даде таква помош на странски даночен орган.

(2) Ако давањето на меѓународна правна помош не е уредено со меѓународен договор, правна помош може да се даде под услов, ако:

(3) постои реципроцитет;

(4) државата која ја прима правната помош се обврзе дека примените информации и документација ќе ги користи само за целите на даночна, прекршочна или кривична постапка, како и дека ќе бидат достапни само на лицата, органите на управата, односно правосудните органи надлежни за одреден даночен предмет или спроведување на прекршочна, односно кривична постапка во врска со тој предмет;

(5) државата на која и се дава правната помош е готовна по пат на разбирање да избегне двојно оданочување;

(6) задоволувањето на замолницата не го загрозува јавниот поредок или други битни интереси на Република Македонија; и

(7) не постои опасност со давање на правната помош да дојде до одавање на службена или на професионална тајна или на резидентниот даночен обврзник да му се нанесе штета од поголеми размери.

Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија” број 7/2019) овозможувал двојното оданочување да ги суспендира обврските за државата Македонија преземени со бројни меѓународни договори, а со кои е преземена обврска на одбегнување на двојното оданочување при трансферот на пари од една во друга држава од банкарска сметка во една држава на банкарска сметка во друга држава.

Според членот 33 од Уставот на Република Македонија „Секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон“, но не постои обврска на исти пари да се плаќа ист данок повеќепати.

Оттука, според наводите во иницијативата, Законот за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија” број 7/2019) бил во спротивност и со членот 33 од Уставот на Република Македонија.

Од наведените причини од Уставниот суд на Република Македонија се бара да го поништи Законот за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија” број 7/2019), бидејќи не бил во согласност со член 8 став 1 алинеите 1 и 3, членот 9, членот 18, членот 33, членот 51, и член 52 став 4 од Уставот на Република Македонија, а до одлучување да донесе Решение за времена мерка со запирање од извршување на поединечните акти или дејствија, поради штетни последици по правата и слободите на граѓаните.

3. Судот на седницата утврди дека Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи, предвидува:

Член 1

Во Законот за Управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија“ број 43/14, 61/15, 27/16, 35/18 и 83/18), членот 17 се менува и гласи:

„(1) Управата за јавни приходи собира лични и други потребни податоци од даночните обврзници, носители на платен промет, давателите на услуга брз трансфер на пари, надлежни државни органи, јавни институции, установи, меѓународни организации, странски даночни органи и домашни и странски правни лица – исплатувачи на приходи.

(2) Податоците кои субјектите од ставот (1) на овој член ги доставуваат до Управата за јавни приходи согласно со закон или на барање на Управата за јавни приходи за даночни цели, не претставуваат деловна тајна и истите се должни да ги достават во рок утврден со овој или друг закон, односно барањето.

(3) Носителите на платен промет се должни да доставуваат до Управата за јавни приходи податоци за приливи на средства на сметки на физички лица, кои вклучуваат податоци за: носителот на платен промет – ЕДБ на носителот на платен промет, идентификатор на носителот на платен промет, период, име на пратката и вкупен број на податоци во пратката; за физичкото лице примач – ЕМБГ, опис на основ на прилив искажан од налогодавачот; за налогодавачот – назив и седиште на налогодавач, односно име и презиме и адреса ако налогодавачот е физичко лице, износот на приливот, датум на прилив, референтен број на трансакција, шифра на земјата од кај што е налогодавачот, шифра и опис на основот, шифра на валута најдоцна до 15 во тековниот месец за претходниот месец.

(4) Формата, содржината и начинот на доставување на податоците од ставот (3) на овој член ги пропишува министерот за финансии.“

## Член 2

По членот 17 се додава нов наслов и три нови члена 17-а, 17-б и 17-в, кои гласат:

„Собирање, обработка, анализирање, проценување, оценување, користење, чување и бришење на податоци и обработка на лични и други податоци

## Член 17-а

(1) Управата за јавни приходи собира, обработува, анализира, проценува, оценува, користи, чува и брише лични податоци и податоци под услови и на начин утврдени со овој закон и прописите за заштита на лични податоци и води евиденции за личните и податоци за чие собирање е овластена со закон, исклучиво за даночни цели.

(2) Лични податоци од ставот (1) на овој член се: лично име, податоци за раѓање (ден, месец, година и место), живеалиште и престојувалиште, единствен матичен број, државјанство, како и податоци преку кои директно или индиректно може да се идентификува одредено физичко лице.

(3) Податоци од ставовите (1) и (2) на овој член се податоци за финансиските трансакции на лицето кај носителите на платен промет и даватели на услуга брз трансфер на пари, податоци за налогодавач, податоци за примач, податоци за имотот на лицето, податоци добиени по барање за даночни цели од Управата за јавни приходи и други податоци преку кои директно или индиректно може да се утврдат приходите што ги остварува лицето.

#### Член 17-б

Управата за јавни приходи обработува лични податоци заради:

- утврдување на статус на даночен обврзник,
- утврдување на остварените приходи на лицето кои подлежат на оданочување,
- постапување согласно со одредбите за размена на податоци и давање меѓународна правна помош во даночни предмети согласно со меѓународните договори од областа на даноците и
- регистрирање, утврдување, контрола и наплата на даноци и други јавни приходи утврдени со закон.

#### Член 17-в

(1) Управата за јавни приходи води евиденција за лица за кои се доставени податоци за прилив на средства како и за износот на приливот.

(2) Личните податоци од евиденцијата од ставот (1) на овој член веднаш се бришат во случаите кога ќе се утврди дека не се точни или не постоеле/престанале причините, односно условите заради кои личниот податок е внесен во евиденција.

(3) Податоците од евиденцијата од ставот (1) на овој член кои послужиле за цели на оданочување се чуваат до истекот на рокот на застареност на утврдувањето и застареност на наплатата на данокот согласно со Законот за даночна постапка.“.

#### Член 3

Подзаконскиот акт утврден со овој закон ќе се донесе во рок од осум дена од денот на влегувањето во сила на овој закон.

#### Член 4

(1) Податоците од членот 17 став (3) од овој закон кои се однесуваат на 2018 година ќе се достават до Управата за јавни приходи најдоцна до 28 февруари 2019 година.

(2) Податоците од членот 17 став (3) од овој закон кои се однесуваат за месеците јануари, февруари и март 2019 година, ќе се достават до Управата за јавни приходи најдоцна до 30 април 2019 година.

#### Член 5

Овој закон влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе започне да се применува од 1 јануари 2019 година.

4. Според членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот, темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеенето на правото.

Според член 9 став 2 од Уставот, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Со член 18 став 1 од Уставот, се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци.

Според членот 33 од Уставот секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Согласно член 52 став 4 од Уставот, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Според член 1 од Законот за Управата за јавни приходи со овој закон се уредува организацијата, делокругот на работа, начинот на вршење на работата и раководењето со Управата за јавни приходи, даночните надлежности, класификацијата на работните места, како и овластувањата и одговорностите при собирањето, евидентирањето, обработката и заштитата на податоци во врска со работите на Управата за јавни приходи (став 1). Со овој закон се уредуваат специфичностите во правата, обврските и одговорностите на даночните службеници, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на учинокот, кодексот на однесување, наградите и признанијата, како и финансирањето на Управата за јавни приходи (став 2).

Според членот 2 од истиот закон Управата за јавни приходи е орган на државната управа во состав на Министерството за финансии, со својство на правно лице.

Во член 4 став 1 точка 2 од Законот каде се уредува делокругот на работа на Управата за јавни приходи, децидно се наведува дека Управата за јавни приходи ги извршува управните и други стручни работи кои, меѓу другото, се однесуваат на регистрација на даночните обврзници со доделување на единствен даночен број и водење единствен регистар на даночните обврзници.

Според членот 7 од Законот за Управата за јавни приходи:

(1) Управата за јавни приходи - Генерална дирекција ги извршува управните и другите стручни работи што се однесуваат на:

- предлагање на измени во даночната политика, прописите за даноците и други прописи за унапредување на даночниот систем и за поефикасно наплата на даноците;

- воведување и уредување на даночни евиденции,

- обработка на податоци за утврдување и наплата на даноците,

- координација, надзор и контрола на работењето на Дирекцијата за големи даночни обврзници, регионалните дирекции, даночните одделенија и даночните шалтери во поглед на законитоста и правилната примена на даночните прописи,

- координирање на спроведување на постапката за даночната контрола над даночни обврзници

- координирање на спроведување на постапката за редовна и присилна наплата на данок,

- тековно следење на примената на прописите за даноците и обезбедување на единственост во постапувањето и спроведувањето на законските и подзаконските акти,

- воведување, организирање, користење и развој на единствен даночен информациона систем,

- давање стручна помош на регионалните дирекции со даночните одделенија заради единственост во постапувањето на Управата за јавни приходи,

- обезбедување на меѓународна правна помош, проучување на даночните системи на други држави и соработка со меѓународни организации и здруженија,

- следење на обезбедување на примената на меѓународните договори во областа на даноците и

- организирање на стручно усовршување на службениците на Управата за јавни приходи.

(2) Управата за јавни приходи - Генерална дирекција за планирањето и реализирани работи од членот 4 од овој закон доставува месечен извештај до Министерството за финансии.

Во членот 14 од Законот се предвидува дека Управата за јавни приходи работите од својата надлежност ги врши согласно

со овој закон, Законот за даночна постапка и законите со кои се уредуваат одделни видови на даноци.

Според членот 15 од Законот, Управата за јавни приходи е должна, под условите пропишани со овој или со друг закон, да ги презема сите мерки и активности што ги смета за неопходни заради обезбедување на правилна примена на законите и другите прописи за даноците.

Според член 1 од Законот за даночна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.13/2006, 88/2008, 159/2008, 105/2009, 133/2009, 145/2010, 171/2010, 53/2011, 39/2012, 84/2012, 187/2013, 15/2015, 97/2015, 129/2015, 154/2015 и 23/2016), со овој закон особено се уредува општото даночно право, постапката на утврдување на данок, постапката на контрола на данок, постапката на наплата на данок, правата и обврските на даночниот обврзник и други прашања од даночната постапка (став 1). Овој закон е единствена основа на општото даночно право и на даночната постапка (став 2).

Со членот 2 од овој закон е утврдено дека овој закон се применува на даноците и другите јавни приходи како и на споредните даночни давачки кои ги утврдува Управата за јавни приходи (став 1); овој закон се применува и на други јавни давачки, доколку истите со закон се доверени да ги управува Управата за јавни приходи (став 2); овој закон се применува и на паричните казни, односно глобите и трошоците изречени во парничните, прекршочните, кривичните и управните постапки во корист на Република Македонија (став 3); одлуката со која се утврдува паричната казна, односно глобата и трошоците изречени во корист на Република Македонија од ставот 3 на овој член, се доставува до Управата за јавни приходи од страна на Судот или од надлежниот орган кој ја донел (став 4).

Односот на овој закон со другите закони е уреден во членот 3 од Законот, според кој овој закон има предимство пред другите даночни закони (став 1); доколку со овој закон нешто не е уредено, важат одредбите на соодветните посебни даночни закони (став 2); при примената на овој закон, секој поим којшто не е дефиниран поинаку, го има значењето што е дефинирано со други закони (став 3); за сите прашања што не се уредени со овој закон, се применуваат одредбите од Законот за општата управна постапка (став 4).

Во членот 4 од овој закон, дадени се дефиниции, при што е определено дека даночен орган е органот определен во Законот за Управата за јавни приходи (Управа за јавни приходи) (точка 1); јавни приходи се финансиски средства што ги управува Управата за јавни приходи за финансирање на јавните расходи (точка 2); даноци се давачки на даночниот обврзник кои мора да бидат платени без противуслуги, кои служат за општо државно добро и кои на сите даночни обврзници им се наметнати со закон (точка 3); споредни даночни давачки особено се парични казни, даночни казни, камати и трошоци на присилна наплата на данок (точка 4); даночна постапка е постапка за утврдување и наплата на јавните приходи (точка 6); даночна обврска е секоја пропишана обврска за даночниот обврзник со овој или друг даночен закон, за дејствија во даночната постапка (точка 7); даночен обврзник е оној кој што: должи данок, гарантира данок, треба да плати или наплати данок за сметка на трето лице, треба да поднесе даночна пријава и/или даночно објаснување, мора да води книги или записи или мора да исполнува други обврски кои што му се наложени со даночните закони (точка 9); даночен обврзник не е оној кој што треба да дава информации, да приложува документи, да предаде процена или да дозволи пристап до имот и/или деловни простории во врска со даночна обврска на трето лице (точка 10); даночни факти се сите факти содржани во докази и во документи кои што се од значење за оданочувањето (точка 15).

Поимот и содржината на даночно-правниот однос се определени во членот 16 од Законот, според кој, даночно-правен однос е однос кој во даночната постапка ги опфаќа правата и обврските на Управата за јавни приходи од една страна и на даночниот обврзник од друга страна, при што особено се уредува исполнувањето на даночните обврски од страна на даночниот обврзник, како и правото на Управата за јавни приходи да бара исполнување на овие обврски.

Во делокругот на работите кои ги врши Управата за јавни приходи, согласно членот 17 од Законот е наведено дека Управата води првостепена даночна постапка, води регистар на даночни обврзници и даночни акти и врши работи на евиденција, откривање на даночни казниви дела и на нивни извршители, води првостепена прекршочна постапка, и други работи утврдени со овој закон (став 1). Управата ги извршува работите од ставот 1 на овој член на територијата на Република Македонија и се организира

така што да обезбеди функционално единство во спроведувањето на даночните прописи (став 2). Кои дејствија ќе се преземат во постапката и во кој обем одредува Управата согласно со закон (став 3). Управата го повикува даночниот обврзник на поднесување даночни пријави и на навремено плаќање на своите даночни долгови во согласност со важечките закони (став 4). Управата е должна да го поучи даночниот обврзник во даночната постапка на неговите права и обврски.

Со членот 18 од Законот е утврдено дека даночен должник е лице кое треба да исполни одредена обврска за плаќање од даночната постапка во смисла на членот 16 од овој закон (став 1). Друг даночен должник е: даночен гарант кој одговара за плаќање на даночен долг на даночниот обврзник во случај кога долгот не го плати во рокот на пристигнување; даночен обврзник во смисла на член 4 точка 9 потточка 3 од овој закон; и други лица кои треба да исполнат некоја обврска за плаќање од даночна постапка во смисла на член 16 од овој закон (став 2).

Според членот 50 од Законот, даночниот обврзник мора да учествува во утврдувањето на фактичката состојба, така што своето учество го исполнува особено со изнесување на целосни и вистинити факти битни за оданочување и за сите тврдења треба да поднесе докази.

Според членот 59 од Законот, Управата за јавни приходи може да користи дополнителни информации (став 1). Дополнителни информации се информации за факти утврдени во даночната постапка на трети лица, а кои би можеле да бидат значајни за други даночни постапки (став 2). Во водењето на даночната постапка, Управата може од даночниот обврзник да ги бара сите информации за неговото работење во земјата и во странство за неговите активности и за изворите на средства за купување на деловен и личен имот (став 3).

Согласно член 62 став 1 од Законот, Управата за јавни приходи може да побара од даночниот обврзник да ги стави на увид деловните книги, евиденцијата, деловната документација и други исправи заради проверка. Притоа, треба да се одреди дали побараните документи се битни за оданочување на лицето кое е повикано да ги стави на увид или за оданочувањето на трети лица.

Со изменетиот член 17 од Законот за Управата за јавни приходи се предвидува дека Управата за јавни приходи собира

лични и други потребни податоци од даночните обврзници, носители на платен промет, давателите на услуга брз трансфер на пари, надлежни државни органи, јавни институции, установи, меѓународни организации, странски даночни органи и домашни и странски правни лица – исплатувачи на приходи. Исто така, во ставот 2 на овој член од Законот, податоците кои субјектите од ставот (1) на овој член ги доставуваат до Управата за јавни приходи согласно со закон или на барање на Управата за јавни приходи за даночни цели, не претставуваат деловна тајна и истите се должни да ги достават во рок утврден со овој или друг закон, односно барањето.

Со оспорениот член 17-а од Законот се предвидува дека Управата за јавни приходи собира, обработува, анализира, проценува, оценува, користи, чува и брише лични податоци и податоци под услови и на начин утврдени со овој закон и прописите за заштита на лични податоци и води евиденции за личните и податоци за чие собирање е овластена со закон, исклучиво за даночни цели.

Според член 17-б од Законот Управата за јавни приходи обработува лични податоци заради:

- утврдување на статус на даночен обврзник,
- утврдување на остварените приходи на лицето кои подлежат на оданочување,
- постапување согласно со одредбите за размена на податоци и давање меѓународна правна помош во даночни предмети согласно со меѓународните договори од областа на даноците и
- регистрирање, утврдување, контрола и наплата на даноци и други јавни приходи утврдени со закон.

Од анализата на наведените уставни одредби, целината на Законот за даночната постапка, Законот за Управата за јавни приходи, како и оспорените одредби од Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија” бр.7/2019), генерално произлегува дека даночно-правниот однос е помеѓу Управата за јавни приходи и даночниот обврзник и дека поради тоа сите обврски во даночната постапка поврзани со пријавувањето на фактите битни за оданочувањето и учеството во утврдувањето на фактичката состојба и поднесувањето на докази, Законот ги предвидел првенствено како обврски на даночниот обврзник. Истовремено, Законот на Управата за јавни приходи притоа и дал овластување да ги

користи сите доказни средства потребни за утврдување на фактите битни за оданочувањето.

Оттука, според Судот, не може да се доведе под сомнение согласноста на оспорениот Закон за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи, со кој се менува членот 17 и се додаваат уште три нови члена 17-а, 17-б и 17-в, со членот 18 од Уставот на Република, бидејќи не се нарушува сигурноста и тајноста на личните податоци. Имено, Управата за јавни приходи, како орган на државната управа во состав на Министерството за финансии, со цел вршење на делокругот на своите со закон утврдени надлежности, има овластување да ги користи сите доказни средства потребни за утврдување на сите потребни податоци со цел да даночниот обврзник ги исполни со Устав утврдените задолженија (член 33), односно да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи.

Според Судот, со оспорените одредби од Законот, на Управата за јавни приходи и се овозможува да ги реализира нејзините со закон предвидени надлежности, односно собирање, евидентирање, обработка и заштита на податоците кои ги има прибрано во врска со работите на Управата. Од овие причини, сметаме дека не може да се прифати тврдењето во иницијативата дека со оспорените членови од Законот се повредува сигурноста и тајноста на личните податоци бидејќи овие податоци се доставуваат до орган на државна управа кој има законска обврска за заштита на личните податоци и не постои можност за нивна злоупотреба, а од друга страна прибирањето на податоците предвидени во оспорените членови од Законот се со цел за исполнување на утврдената законска надлежност на Управата за јавни приходи и остварување на нејзината со закон утврдена обврска - обезбедување на податоци за даночниот обврзник за исполнување на даночните цели.

Со иницијативата се оспорува одредбата на членот 5 од оспорениот закон каде се предвидува дека овој закон влегува во сила со денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”, а ќе започне да се применува од 1 јануари 2019 година, односно дека истиот бил во спротивност со член 52 став 4 од Уставот кој што забранувал ретроактивно дејство на законите и другите прописи, освен по исклучок, во случаи кога тоа било поповолно за граѓаните.

По наоѓање на Судот, од анализата на оспорената одредба од Законот, произлегува, од една страна, дека со оваа оспорена одредба е пропишано повратно дејство, односно истиот влегува во сила на 14 јануари 2019 година, а ќе се применува од 1 јануари 2019 година, што значи пред неговото влегување во сила, но во конкретниов случај, според Судот, може да се примени исклучокот од член 52 став 4 од Уставот, со кој се допушта повратното дејство на законите, доколку тоа е поповолно за граѓаните. Имено, со ваквото законско решение не се загрозуваат правата на даночните обврзници, и истото не е на нивна штета, односно ваквото законско решение е поповолно за граѓаните, од причина што со овој закон обврските за доставување на податоците преминуваат на товар на Управата за јавни приходи со што се ослободуваат граѓаните од ваквите обврски кои досега ги имаа. Од друга страна, пак според Судот, оспорениот член 5 од Законот го уредува начинот и постапката на реализација на оспорениот закон и истовремено се прифаќа дека се работи за односи во тек, поради што Судот оцени дека не може да се постави прашањето за неговата согласност со член 52 став 4 од Уставот.

5. По однос на наводите во иницијативата дека оспорениот закон не бил во согласност со членот 111 од Законот за банките и со членот 178 став 1 точка 3 од Законот за даночната постапка, според Судот претставува барање за оцена на меѓусебна согласност на одредби од два закони што е прашање за кое согласно член 110 од Уставот, Уставниот суд не е надлежен да одлучува.

По однос на предлогот во иницијативата, до донесување на конечна одлука Уставниот суд да донесе решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија преземени врз основа на оспорените одредби од Законот, Судот оцени дека не се исполнети условите од членот 27 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија за прифаќање на ваквото барање.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Сали Мурати. Решението по однос на точката 1 е донесено со мнозинство гласови.

**(У.бр.61/2019 од 03.07.2019)**

## 23.

### У.бр.53/2018

#### - Ограничување на слобода на движење

Во Законот за меѓународна и привремена заштита децидно се утврдени случаите на ограничување на слобода на движење единствено за целите на управна постапка; загарантиран е ефективен правен лек во однос на одлуката на Министерството со која е изречена мерката ограничување на слобода на движење и утврдени се процедурални гаранции за барателот на азил на кој се однесува изречената мерка, поради што оспорените одредби од членовите 63 и 65 од Законот за меѓународна и привремена заштита се во согласност со член 12 ставови 1, 2 и 4, член 8 алинеји 1 и 3 и членот 118 од Уставот.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 10 јули 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на членовите 63 и 65 од Законот за меѓународна и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/18).

2. „Македонското здружение на млади правници“ – МЗМП од Скопје до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредбите од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Во иницијативата се наведува дека требало да се поведе постапка за оценување на уставноста на членовите 63 и 65 од

Законот за меѓународна и привремена заштита бидејќи оспорените членови ја повредувале одредбата од член 12 ставови 1, 2 и 4, член 8 алинеи 1 и 3 и членот 118 од Уставот.

Наведените оспорени одредби, како што е образложено во иницијативата биле во спротивност со уставниот поредок на Република Македонија и тоа со членот 12 кој што ја штити слободата на човекот и со член 8 алинеи 1 и 3 со кој основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото се предвидени како темелни вредности на уставниот поредок.

Според наводите во иницијативата повредите на Уставот биле сторени поради давањето надлежност на Министерството за внатрешни работи, како орган на државната управа, да одлучува за ограничување на слободата на движење на лицата баратели на право на азил (уредено со членот 65 од Законот), наместо тоа да го прави исклучиво судот, со што ја повредувале одредбата од член 12 став 2 од Уставот, според која никому не можело да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон.

Во иницијативата е наведено дека непочитувањето на начелата на Европскиот суд за човекови права, значело непочитување на Европската конвенција за човековите слободи и права како меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот со што се повредувал членот 118 од Уставот. Непрецизното уредување на случаите во кои можело да биде ограничена слободата на движење на барателите на азил (член 63 став 1 од Законот) со што се повредувала темелната вредност на уставниот поредок на владеењето на правото предвидена во член 8 алинеја

Според член 12 став 2 од Уставот кој ја штител слободата на човекот било предвидено дека лицето лишено од слобода морало веднаш, а најдоцна во рок од 24 часа од моментот на лишување од слобода, да биде изведено пред суд, кој без одлагање ќе одлучел за законитоста на лишувањето од слобода (став 4), дека на мошне јасен и недвосмислен начин предвидувал дека никому (независно дали се работи за државјанин на Република Северна Македонија или странец) не можело да му се ограничи слободата, освен со одлука на суд, под услови и постапка предвидени со закон (став 2);

Со ограничувањето на слобода на движење во оспорените одредби од Законот претставувало лишување од слобода во смисла на членот 12 од Уставот и поради тоа морало да ги исполни гаранциите кои овој член ги воспоставува, односно иако го користи поимот ограничување на слободата на движење сепак земајќи ги предвид основите, видот на мерките, начинот на нивно спроведување и времетраењето, законодавецот со одредбите од членовите 63 до 66 од Законот суштински ги лишувал од слобода барателите на право на азил во смисла на членот 12 од Уставот.

Според наводите во иницијативата Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) при примената на Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, меѓународен договор кој е ратификуван во Република Македонија има разработено судска практика со која воспоставува критериуми при ценење дали некое лице е лишено од слобода или не. Според овој суд појдовна точка морало да биде конкретната ситуација и морало да се води сметка за цел спектар на критериуми, како што биле видот, траењето, последиците и начинот на спроведување на односната мерка. Мерките за ограничување на слободата на движење според членот 64 од Законот биле: (1) забрана за движење надвор од прифатен центар за баратели на азил или друго место за сместување определено од страна на Министерството за труд и социјална политика и (2) сместување во прифатен центар за странци. Видот на предвидените мерки укажува на тоа дека ограничувањето на слободата на движење на барателите на право на азил ќе биде спроведено со сместување на овие лица во објект во кој тие нема да имаат можност слободно да го напуштат, односно со нивно затворање.

Понатаму во иницијативата е наведено дека држењето на лице во обезбеден објект од затворен тип, Европскиот суд за човекови права го смета за класичен пример на лишување од слобода. Ако се разгледаат предвидените мерки во светло на ова становиште на Судот, станувало јасно дека се работело за мерки на лишување од слобода. Така на пример, при утврдувањето на мерката сместување во прифатен центар за баратели на азил или друго место за сместување определено од страна на Министерството за труд и социјална политика, законодавецот јасно ставил на знаење дека на барателот на право на азил на кој му е изречена оваа мерка на ограничување на слободата на движење ќе му биде забрането движењето надвор од центарот. Што се

однесува пак на сместувањето во прифатниот центар за странци, овде законодавецот не ја потенцирал забраната за движење надвор од овој центар, од проста причина што центарот согласно важечките правни норми бил центар од затворен тип.

Во иницијативата е наведено дека начинот на спроведување на оваа мерка требало да се толкува во духот на Законот за странците кој во членот 108 предвидувал основање на Прифатниот центар за странци. Понатаму во ставот 3 на членот 109 било утврдено дека странецот не смее да го напушти Прифатниот центар, освен ако постојат особено оправдани причини и за тоа му е дадена согласност од надлежниот орган. Во оваа насока, Правилникот за куќниот ред на Прифатниот центар за странци предвидувал дека странецот сместен во Прифатниот центар можел да оди на прошетка во кругот на центарот во присуство на полициски службеник два пати во текот на денот претпладне и попладне во траење од половина час. Исто така, предметите на странецот се чувале во просторија што е надвор од достапноста на странецот, како и патните исправи и други лични документи за идентификација, што дополнително говори за фактот дека сместувањето во овој центар бил класичен пример за лишување од слобода.

Според наводите во иницијативата во однос на времетраењето на двете мерки, Законот во ставот 2 од член 64 предвидувал дека истите се изрекувале најдолго до три месеци, од денот кога било доставено решението со кое била изречена мерката. Оваа одредба исто така предвидува дека по исклучок, доколку се уште постоеле причините за изрекување на мерките, тие можело да се продолжат најдолго уште три месеци. Ова соодветствувало на траењето на притворот согласно Амандманот III од Уставот кој гарантирал дека истиот можел да трае најдолго 180 дена од денот на притворувањето. Согласно практиката на Европскиот суд за човекови права, дури и краткото времетраење на ограничувањето, како што е неколку часа, можло да претставува лишување од слобода доколку биле присутни други елементи, како на пример ако објектот бил затворен, ако постоел елемент на присила или ако ситуацијата имала одредени последици врз поединецот, вклучувајќи и физички непријатности или ментална болка. Судот низ својата практика за лишување од слобода ги сметал: 24-часовниот куќен притвор на ден, поминувањето на 20 дена во меѓународната транзит зона на аеродром, присилното носење во

полициска станица и испитување во времетраење од 45 минути, односно неколку часа.

Во оваа насока, подносителите на иницијативата сметаат дека без оглед на тоа што во оспоруваните одредби од Законот за меѓународна и привремена заштита се користел поимот ограничување на слободата на движење, истите се однесувале на лишување од слобода во смисла на членот на 12 од Уставот. Имајќи ги предвид видот, времетраењето и начинот на спроведување на мерките, тие соодветствувале на другите мерки за лишување од слобода согласно законодавство во Република Северна Македонија и меѓународното право и според тоа подлежат на гаранциите од членот 12 од Уставот.

Според наводите во иницијативата слободата на човекот можела да биде ограничена само врз основа на одлука на судот, под услови и постапка предвидени со Закон. Во ставот 2 од членот 12 од Уставот е определено дека никој не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон и ова право подеднакво ги шти сите: државјаните на Република Северна Македонија, странците и лицата без државјанство, што значело дека Уставот им го гарантирал ова право и на барателите на право на азил. Оттука за да на едно лице му била ограничена слободата потребно било кумулативно да бидат исполнети два услови: 1. да постои судска одлука и 2. основот за лишување од слобода, како и постапката да бидат предвидени со закон. Ова било јасно од причина што Уставот го користел сврзникот и помеѓу двата услови односно номотехничките правила за пишување на прописи утврдувале дека сврзникот „и“ секогаш се употребувал кумулативно, а сврзникот „или“ алтернативно, а ако се сака да се опфатат двете ситуации се употребува сврзникот „и/или“.

Во иницијативата понатаму се наведува дека судската одлука била задолжителна во случаи на лишување од слобода што било потврдено и со претходни одлуки на Уставниот суд, кој одлучувајќи по иницијатива за оценување на уставноста во предметот У.бр. 63/2008-1 утврдил дека тргнувајќи од содржината на одредбата од членот 12 и Амандманот III од Уставот произлегувало дека Уставот прокламирајќи ја неприкосновеноста на слободата на човекот како негово основно право, истовремено ги утврдува и основните услови и начинот на нејзиното ограничување, така што утврдува дека никој не може да му биде

ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон. Според тоа, нејзиното ограничување морало да се врши со строго почитување на законските, односно со закон пропишаните услови и постапка, со што се исклучувло секако самоволие на било кој орган. Посебна гаранција бил надлежноста на судот како независен и самостоен орган кој одлучува за нејзиното ограничување.

Исто така во иницијативата е наведено дека спротивно на одредбата од членот 12 од Уставот веќе толкувана и применета од страна на Уставниот суд, оспоруваниот член 65 во ставот 1 со наслов „Орган кој донесува одлука за ограничување на слободата на движење“ предвидувало дека Министерството за внатрешни работи донесува решение за изрекување мерка за ограничување на движењето на барателот на право на азил во кое се утврдува рокот на траење на мерката. Ваквото решение, орган на државната управа наместо суд, да одлучува за ограничување на движењето на барателот на право на азил со времетраење до три месеци и можност за продолжување за уште три месеци, претставувало флагрантна и тешка повреда на членот 12 став 2 од Уставот.

Според наводите во иницијативата со овозможувањето на правото да се поднесе тужба против првостепеното решение на Министерството за внатрешни работи предвидено во ставот 2 од истиот член 12 во никој случај не можело и не смеело да се толкува дека била задоволена гаранцијата од член 12 став 2 од Уставот. Дотолку повеќе, ако се земел во предвид фактот дека Управниот суд има законска ограниченост во опсегот на одлучување, да одржува јавна расправа само во точно наведени случаи според законот и има законска обврска мериторно да одлучува само во определени околности, со ваквото законско решение не можело да се смета дека се почитувал уставната гаранција од членот 12, која не предвидувала можност за судска ревизија по барање на лицето лишено од слобода, туку на јасен и недвосмислен начин, судот по сила на Уставот одлучувал дали одредено лице ќе биде лишено од слобода; Ограничувањето на правото на слобода со донесување на судска одлука било подигнато на ниво на уставна гаранција со цел да се потенцира значењето на слободата на човекот како неприкосновено право и воедно да се обезбеди заштита на секое лице од арбитарно постапување на државните органи. Заштитата од арбитарно постапување не

можно да биде обезбедена доколку Министерството за внатрешни работи бил органот кој одлучува за ограничување на слободата на движење, бидејќи единствено судот во секој индивидуален случај може независно и непристрасно да утврди дали ограничувањето на слободата на движење е основано; дали е неопходно за да се оствари целта; дали е пропорционално со целта која треба да се постигне и согласно на тоа да определи и времетраење на мерката ограничување на слободата на движење. Лишување од слобода без судска одлука во секој случај би значело одобрување и поттикнување на арбитразното постапување на државните органи.

Според наводите во иницијативата уставната гаранција единствено суд да одлучува за ограничување на слободата била разработена во неколку закони кои уредувале услови и постапка во кои одредено лице можело да биде лишено од слобода. Така на пример, Законот за кривичната постапка предвидувал дека сите мерки на претпазливост, вклучувајќи ја и забраната за посетување на определено место или подрачје, ги определува судот (член 145). Исто така, Законот одредувал дека приведување е можно само со наредба издадена од судот, ако веќе е донесено решение за притвор (член 157). Мерката куќен притвор е предмет на одлучување на судот (член 163), исто како и притворот во претходна постапка, односно притворот по објавување на пресудата. (член 166 и член 174). Законот за вонпарнична постапка во постапката за задржување во јавна здравствена установа за лекување на душевни болести, предвидува дека судот одлучува кога на душевно болното лице треблоа да му биде ограничена слободата на движењето или контактирањето со надворешниот свет (член 58). Согласно Законот за ментално здравје лицето не смеело да се смести во здравствена установа без негова согласност или без одлука на надлежниот суд, кој во рок од 48 часа треба да донесе одлука“;

Во иницијативата се наведува дека со непочитувањето на Европската конвенција за човековите слободи и права се повредувал членот 118 од Уставот Согласно членот 118 од Уставот на Република Македонија меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот поредок и не можат да се менуваат со закон. Ратификуваните меѓународни договори имале посилено дејство од законите. Европската конвенција за заштита на човековите права е меѓународен договор

ратификуван во согласност со Уставот на 10 април 1997 година. Во иницијативата е цитиран членот 5 од Конвенцијата кој го гарантира правото на слобода и безбедност кој гласи: „Секој човек има право на слобода и на безбедност. Никој не смее да биде лишен од слобода, освен врз основа на закон во долунаведените случаи: а. ако издржува казна затвор по пресуда на надлежниот суд; б. ако бил уапсен или притворен поради противење на законскиот налог на судот или со целта се обезбеди извршување на со закон пропишана обврска; в. ако е уапсен или притворен поради приведување пред надлежна судска власт, кога постои оправдано сомнение дека тоа лице извршило кривично дело, или кога постојат оправдани причини тоа лице да се спречи да изврши кривично дело, или по извршувањето на кривичното дело да побегне; г. ако се работи за притвор на малолетник врз основа на законска процедура, заради воспитување под надзор или заради приведување пред надлежна судска власт; д. ако се работи за притвор на лице за да се спречи ширење на некоја заразна болест, на ментално оболени лица, алкохоличари, наркомани и скитници; е. ако се апси или притвора лице врз основа на закон, со цел да се спречи илегално да влезе во земјата или лице против кое е во тек постапка за протерување или израчување. Секое уапсено лице веднаш се известува на јазикот што го разбира за причините за апсењето и за обвиненијата против него. Секое лице уапсено или притворено според одредбите на став 1в од овој член мора веднаш да биде изведено пред судија или друго судско лице, со закон овластено да врши судска власт, и да има право на судење во разумен рок или на пуштање на слобода во текот на судската постапка. Пуштањето може да се услови со давање гаранција дека тоа лице ќе се појави на судењето. Секое лице лишено од слобода со апсење или притворање има право да вложи жалба до судот, и тој во кус рок да ја разгледа законитоста на тоа лишување од слобода и ако тоа не било законско, да нареди негово ослободување. Секое лице кое било жртва на апсење или притворање спротивно на одредбите на овој член, има право на обесштетување“;

Во иницијативата е наведено дека значењето на овој член било детално разработено во обемната практика на Европскиот суд за човекови права која разработувала критериуми за правилно толкување во однос на тоа дали во поединечен случај се задоволени барањата кои ги дава овој член. Според Судот било нагласено дека кога станувало збор за ограничување на

слободата од клучно значење било да биде исполнет принципот на правна сигурност. Следствено, од големо значење било во националното законодавство прецизно да бидат уредени основите и постапката кога можело да се ограничи слободата за да биде исполнет стандардот и принципот на законитост. Дополнително, Судот нагласува дека можело да е утврдена повреда на ставот 1 од член 5 од Конвенцијата и тогаш кога Судот утврдил дека лишувањето од слобода нема доволна законска основа во домашното право. Непрецизното уредување на одредбите и недостапноста на судска заштита значело арбитрерно и незаконско лишување од слобода. Според Судот, лишувањето од слобода ја повредувало одредбата од член 5 став 1 од Конвенцијата ако законската одредба која го овозможува лишувањето била нејасна/непрецизна до степен да предизвикува конфузија за нејзината правилна примена. Поради овие критериуми, секоја законска одредба во Република Македонија со која се уредувало лишувањето од слобода мора да ги задоволи овие критериуми.

Според наводите во иницијативата со одредбите на член 63 став 1 од Законот се повредувале овие принципи и со тоа се повредувал и членот 5 од Европската конвенција за човековите права, со што е сторена повреда на членот 118 од Уставот.

Понатаму во иницијативата е наведено дека условот содржан во оваа одредба според која на барателот на право на азил во исклучителни случаи можело да му се ограничи слободата на движење гласи: „ако други помалку принудни алтернативни мерки согласно со националното законодавство (одземање идентификациона исправа, редовно пријавување) не можат ефективно да се применат“. Овој услов бил непрецизен и нејасен. Законот не давал никаква насока ниту пак упатувал во кои закони се уредени т.н. помалку принудни алтернативни мерки. За оваа одредба да се примени во поединечен случај потребно е прво да се идентификуваат помалку принудни алтернативни мерки во националното законодавство. Мерките за обезбедување присуство согласно Законот за кривичната постапка заради природата на оваа постапка не можло во никој случај да се применат по аналогича во овој случај. Законот за странци во членот 110 предвидувал можност странец кој не можл присилно да се отстрани, како и странецот од членот 108 став 4 на овој закон (странец за кого е донесено решение за протерување, а не поседува важечка и призната патна исправа, за што Министерството за внатрешни

работи ќе донесе решение за негово привремено задржување), доколку има обезбедено сместување и средства за издржување во Република Македонија и од околностите на случајот можло да се оцени дека не било потребно сместување на странецот во Прифатниот центар, Министерството за внатрешни работи можело да донесе решение со кое ќе му го ограничи движењето само во местото на престој и ќе одреди обврска за негово редовно јавување во одредени временски периоди во најблиската полициска станица. Меѓутоа самата околност дека целта на ова редовно јавување било поврзано пред се со странец кој требало, а не може присилно да се острани, или странец кој што требало да се протера, но не поседува важечка и призната патна исправа укажувало дека оваа мерка во никој случај не можела да биде примената над лица кои се баратели на право на азил.

Според наводите во иницијативата овој член се повикувал на постоење на алтернативни мерки согласно национално законодавство, а не упатувал на тоа кои мерки и во кои закони се уредени, истиот бил нејасен, непрецизен и не ги задоволувл горенаведените критериуми од страна на Европскиот суд за човековите права. Со непрецизната и нејасна формулација на условите во кои можело да се ограничи слободата на движење предвидени во оспорениот член 63 од Законот се повредувало владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија. Владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок во Република Македонија и се заснова врз неколку постулати од кои еден е и „правната сигурност на човекот и граѓанинот. Правна сигурност постоела доколку законите биле јасни, прецизни и доволно одредени до степен да се избегне арбитрарно толкување и примена дека член 63 став 1 од Законот поради неговата нејасност и непрецизност го повредувало ова уставно загарантирано начело на владеење на правото, и од тие причини оспорените членови 63 и 65 од Законот за меѓународна и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2018) требало да се поништат.

3. Судот на седница утврди дека со оспорените одредби од членот 63 од Законот за меѓународна и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2018) со наслов „Ограничување на слобода на движење“, се уредува дека на барателот на право на азил во исклучителни случаи може да му се ограничи слободата на движење, ако други помалку при-

нудни алтернативни мерки согласно со националното законодавство (одземање идентификациона исправа, редовно пријавување) не можат ефективно да се применат (став 1). Исклучителните случаи од ставот 1 на овој член единствено се: утврдување и проверка на идентитет и државјанство, утврдување на фактите и околностите врз основа на кои е поднесено барањето за право на азил, а кои не можат да се утврдат без ограничување на движење, посебно ако се процени дека постои ризик од бегство, заштита на јавниот ред или националната безбедност или задржување на странецот заради постапка согласно со прописите за странци за враќање на странци кои нелегално престојуваат во земјата, со цел да се подготви враќањето или да се спроведе процесот на отстранување, а веќе имал пристап до постапката за признавање на право на азил, а постои разумен основ да се верува дека поднел барање за меѓународна заштита со цел да се одложи или отежни извршувањето на одлуката за враќање (став 2). Ризикот од бегство на барателот на право на азил се проценува врз основа на факти и околности за конкретен случај, посебно земајќи ги предвид и претходните обиди за самоволно напуштање на Република Македонија, одбивање да се провери и утврди неговиот идентитет, прикажување на лажни податоци за неговиот идентитет и државјанство (став 3).

Во однос на членот 65 од овој закон со наслов „Орган кој донесува одлука за ограничување на слобода на движење“ е предвидено дека Министерството за внатрешни работи донесува решение за изрекување мерка за ограничување на движењето на барателот на право на азил во кое се утврдува рокот на траење на мерката (став 1). Против решението од ставот 1 на овој член, барателот на право на азил има право да поднесе тужба до надлежниот суд во рок од пет дена од денот на приемот на решението (став 2). Тужбата не го одлага извршувањето на решението (став 3). Постапката пред надлежниот суд е итна. Интегрирањето во Европската Унија претставува јасно и недвосмислено изразен стратешки интерес и приоритетна цел на Република Македонија, се до нејзиното полноправно членство во Европската Унија (став 4).

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 8 став 1 алинеи 1, 3, 4 и 11 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот; владеењето на правото; поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Согласно член 12 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија слободата на човекот е неприкосновена, а во ставот 2 од овој член е утврдено дека никому не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон.

Според член 13 став 1 од Уставот лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.

Според Амандман XXI точка 1 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, се гарантира правото на жалба против одлуки донесени во постапка во прв степен пред суд.

Согласно член 118 од Уставот на Република Северна Македонија, меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.

Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи на Советот на Европа е ратификувана со Закон објавен во ("Службен весник на Република Македонија" бр.11/1997).

Според член 5 став 1 точка б од Конвенцијата секој човек има право на слобода и на безбедност. Никој не смее да биде лишен од слобода, освен врз основа на закон, меѓу другото, и ако е уапсен или притворен поради приведување пред надлежна судска власт, кога постои оправдано сомнение дека тоа лице извршило кривично дело, или кога постојат оправдани причини тоа лице да се спречи да изврши кривично дело, или по извршувањето на кривичното дело да побегне.

Според член 5 став 3 од Конвенцијата, секое лице уапсено или притворено според одредбите на став 1 в од овој член мора веднаш да биде изведено пред судија или друго судско лице, со закон овластено да врши судска власт и да има право на судење во разумен рок или на пуштање на слобода во текот на судската

постапка. Пуштањето може да се услови со давање гаранција дека тоа лице ќе се појави на судењето.

Согласно член 6 став 2 од Конвенцијата, секој кој е обвинет за кривично дело се смета за невин се додека неговата вина не се докаже по законски пат.

Уставот гарантирајќи ја слободата на човекот и граѓанинот оди до таму што го утврдува и времетраењето на притворот кој може до подигање на обвинението да трае најдолго 180 дена, а по подигање на обвинението притворот може да се определи или да се продолжи само со одлука на надлежен суд, во случај и во постапка утврдени со закон, што значи неговото траење не е уставно ограничено.

Тргувајќи од содржината на одредбата од членот 12 и Амандманот III од Уставот произлегува дека Уставот прокламирајќи ја неприкосновеноста на слободата на човекот како негово основно право, истовремено ги утврдува и основните услови и начинот на нејзиното ограничување, така што утврдува дека никому не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон. Според тоа, нејзиното ограничување мора да се врши со строго почитување на законските, односно со закон пропишаните услови и постапка, со што се исклучува секако самоволие на кој било орган. Посебна гаранција е надлежноста на судот како независен и самостоен орган кој одлучува за нејзиното ограничување.

Според тоа, граѓанинот може да биде лишен од слобода кога таквиот случај е предвиден со закон и кога за тоа постои одлука на судот за негово лишување од слобода.

Од содржината на членот 13 од Уставот и од членот 6 од наведената Конвенција произлегува дека значењето на презумпцијата на невиност, меѓу другото, се состои и во тоа обвинетото лице да не може да трпи ни една правна последица пред правосилноста на судската пресуда, ниту да се смета како виновно, односно осудено.

Имајќи предвид дека со притворот се ограничува личната слобода на човекот, Законот за кривичната постапка врз основа на Уставот прецизно го уредува институтот притвор како најстрога мерка за обезбедување на присуство на обвинетиот во постапката. Имено, во членот 184 на Законот за кривичната постапка

точно се утврдени основите кои треба да бидат исполнети за да може да се определи притвор спрема обвинетиот. Во членот 185 од Законот е утврдено дека притворот го определува истражниот судија со решение во кое покрај личните податоци на обвинетиот, кривичното дело за кое се обвинува, законската основа за притворот утврдена е и поука за правото на жалба по однос на утврдувањето на притворот. Во ставот 5 на член 185 е предвидено дека против решението за притвор притвореното лице може да се жали до советот (член 22 став 6) во рок од 24 часа од часот на предавањето на решението за притвор. Советот што одлучува по жалбата за притворот е должен да донесе одлука во рок од 48 часа. Одредбата што ги пропишува правилата за сведување на неговото траење на најкусо нужно време ги обврзува органите и учесниците во постапката да постапуваат со особена итноост, ако обвинетиот се наоѓа во притвор.

Подносителот на иницијативата ја оспорува уставноста на членовите 63 и 65 од Законот за меѓународна и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ број 64/2018), при што цени дека се повредуваат одредбите од член 12 став 1, 2 и 4, но и член 8 алинеи 1 и 3 и член 118 од Уставот на Република Македонија. Наводите во иницијативата се однесуваат на колизија на членот 63 и 65 од Законот за меѓународна и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ број 64/2018) со посочените уставни одредби, Судот оцени дека се неосновани од следните причини:

Едно од основните барања за интеграција на Република Северна Македонија во Европската Унија е усогласување на националното законодавство со законодавството на Европската Унија. Во тој контекст, Судот утврди дека со новиот Закон за меѓународна и привремена заштита се изврши висок степен на усогласување со европското *acquis* односно законодавство во областа на азилот односно меѓународната заштита, што е констатирано и во Извештајот на Европската Унија за напредокот на Република Македонија за 2018 година.

Собранието на Република Македонија во април 2018 година го донесе Законот за меѓународна и привремена заштита кој е објавен во („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2018 од 11 април 2018 година), а влезе во сила на 19 април 2018 година. Со влегувањето во сила на овој Закон престана да важи Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на

Република Македонија" број 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015, 152/2015, 55/2016 и 71/2016). Со овој закон се уредуваат условите и постапката за добивање на право на меѓународна заштита (право на азил), како и престанок, укинување и поништување на право на азил на странец или лице без државјанство, правата и должностите на барателите на право на азил и лицата на кои им е признаено право на азил во Република Македонија. Овој закон е донесен како последица на масовниот бран на миграција насочен кон Европа.

Со Законот за меѓународна и привремена заштита се врши делумно усогласување со европските директиви во областа на азилот односно меѓународната заштита и тоа: 1. Директива 2011/95/ЕУ на Европскиот парламент и Советот од 13 декември 2011 година за стандарди кои што треба да ги исполнат лицата кои се државјани на трети земји или се лица без државјанство за да се квалификуваат како корисници на меѓународна заштита, за еднаков статус за бегалци или за лица со право на супсидијарна заштита и за содржината на дадената заштита; Директива 2013/32/ЕУ на Европскиот парламент и Советот од 26 јуни 2013 година за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународната заштита; 3. Директива 2013/33/ЕУ на Европскиот парламент и Советот од 26 јуни 2013 година за утврдување на стандарди за прием на баратели на меѓународна заштита и 4. Директива на Советот 2001/55 на Европскиот парламент и Советот од 20 јули 2001 за минимум стандарди за давање на привремена заштита во случај на масовен прилив на раселени лица кои не се во можност да се вратат во нивната земја и воспоставување рамнотежа меѓу активностите на земјите членки при прием на раселени лица, како и при поднесувањето на последиците од таквите активности.

Една од клучните новини во Законот е уредување на можноста за ограничување на слобода на движење на барателите на право на азил (од член 63 до член 66) во исклучителни случаи, со што се врши усогласување со членовите 8, 9, 10 и 11 од Директивата на ЕУ 2013/33/ЕУ од 26 јуни 2013 година за утврдување на стандарди за прием на баратели на меѓународна заштита. Исклучителните случаи во кои на барателот на азил може да му се ограничи слободата на движење се прецизно дефинирани во членот 63 од текстот на Законот за меѓународна и привремена заштита, а истите се во согласност со Директивата на ЕУ

2013/33/ЕУ. Во членот 64 се утврдени мерките за ограничување на слобода на движење, во членот 65 е утврден органот кој донесува одлука за ограничување на слобода на движење, како и правата на барателот на право на азил во членот 66 од предметниот закон. Законот за меѓународна и привремена заштита во фазата на негово изготвување беше доставен на мислење до Европската комисија во Брисел, како и преку Канцеларијата на УНХЦР во Скопје до седиштето на УНХЦР во Женева и во истиот се земени во предвид, соодветно анализирани и инкорпорирани нивните забелешки.

Во однос на наводите на подносителот на иницијативата дека со членот 63 е повреден член 12 и член 8 алинеи 1 и 3, односно се повредени основните човекови права и слободи признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, Судот оцени дека истите се неосновани од причина што во член 12 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија децидно е утврдено дека: „Никому не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и постапка утврдена со закон“, со што произлегува дека ограничувањето на слободата може да биде во случаи и во постапка утврдена со закон што е испочитувано во однос на оспорените членови од Законот за меѓународна и привремена заштита.

Во овој контекст, а притоа анализирајќи го членот 63 од Законот за меѓународна и привремена заштита децидно и таксативно се наброени случаите на кои може на барателот на азил да му се ограничи слобода на движење и тоа единствено за целите на управната постапка и тоа: утврдување и проверка на идентитет и државјанство; утврдување на фактите и околностите врз основа на кои е поднесено барањето за право на азил, а кои не можат да се утврдат без ограничување на движење, посебно ако се процени дека постои ризик од бегство; заштита на јавниот ред или националната безбедност или задржување на странецот заради постапка согласно со прописите за странци за враќање на странци кои нелегално престојуваат во земјата, со цел да се подготви враќањето или да се спроведе процесот на отстранување, а веќе имал пристап до постапката за признавање на право на азил, а постои разумен основ да се верува дека поднел барање за меѓународна заштита со цел да се одложи или отежни извршувањето на одлуката за враќање. Со таксативното утврдување на тоа во кои случаи единствено може да се изрече мерка ограничу-

вање на слобода на движење, се напушта концепт на дискреционост во одлучувањето.

Воедно, Законот за меѓународна и привремена заштита децидно и недвосмислено го утврдува Министерството за внатрешни работи како орган кој што може да ја изрече мерката, поради фактот што постапката е управна и се однесува за случаи кои се во фаза на одлучување во прв степен. Исто така, во Законот е нормативно утврдена можноста за тужба пред управен суд, со што е испочитувано уставно загарантираното право на тужба односно на ефективен правен лек.

Согласно членот 66 од Законот за меѓународна и привремена заштита со наслов: „Права на барателот на право на азил при ограничување на слобода на движење“ во ставот 1 се уредува дека барателот на право на азил на кој му е изречена мерка ограничување на слобода на движење има право веднаш да биде информиран на јазик за кој разумно може да се претпостави дека барателот на право на азил го разбира, за правото на тужба и остварување на правото на бесплатна правна помош. За ранливи лица и малолетните лица без придружба мерката сместување во прифатен центар за странци се применува само врз основа на индивидуална оценка, како и претходна согласност од страна на родителот, односно законски утврдениот старател, дека такво сместување одговара на нивните лични и посебни околности и потреби, имајќи ја предвид нивната здравствена состојба (став 2). Со акт на Прифатниот центар за странци се уредува сместувањето на малолетните лица без придружба и ранливите лица (став 3).“

Во наведениот член од Законот за меѓународна и привремена заштита, Судот констатира дека се утврдени процедурални гаранции, во однос на правото барателот веднаш да биде информиран на јазик за кој разумно може да се претпостави дека барателот на право на азил го разбира, за правото на тужба и остварување на правото на бесплатна правна помош; за ранливите лица мерката ограничување на слобода на движење се применува само врз основа на индивидуална оценка, како и претходна согласност од страна на родителот, односно законски утврдениот старател, дека такво сместување одговара на нивните лични и посебни околности и потреби, имајќи ја предвид нивната здравствена состојба.

Тргувајќи од анализата на оспорените членови од Законот за меѓународна и привремена заштита, а во релација со членовите од Уставот и меѓународните документи кои што го регулираат ограничувањето на слободата на движење, Судот оцени дека во Законот за меѓународна и привремена заштита децидно се утврдени случаите на ограничување на слобода на движење единствено за целите на управна постапка; загарантиран е ефективен правен лек во однос на одлуката на Министерството со која е изречена мерката ограничување на слобода на движење, како и се утврдени процедурални гаранции за барателот на азил, на кој се однесува изречената мерка.

Воедно, компаративно гледано, Судот утврди дека во националните законодавства кои што ја регулираат областа на азил, односно меѓународната заштита во земјите во регионот (Република Хрватска и Република Словенија кои се земји членки на Европската Унија), но и во Законот за меѓународна заштита на Црна Гора која веќе ги има отпочнато преговорите за членство во Европската Унија, мерката ограничување на слобода на движење на барателот на право на азил е идентично регулирана.

Со оглед на тоа што подносителот на иницијативата се повикува и на повреда на Европската конвенција за човекови слободи и права, се укажува на членот 2 од „Протоколот број 4“ кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи со кој се признаваат некои права и слободи кои не се наведени во Конвенцијата и во „Протоколот број 1“ кон Конвенцијата од Стразбур од 16 септември 1963 година каде е утврдено: „Слобода на движење“, член 2 „1. Секое лице кое законски се наоѓа на територијата на една држава, има право слободно да се движи во неа и слободно да го избере своето место на престојување. 2. Секое лице е слободно да ја напушти која и да е земја вклучувајќи ја и својата. 3. Остварувањето на тие права може да биде предмет само на оние ограничувања кои се предвидени со закон и кои претставуваат неопходни мерки во интерес на националната безбедност, јавната безбедност, одржувањето на јавниот ред, спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на другите во едно демократско општество. 4. Правата признати во првиот став можат да бидат предмет и на ограничувања во некои области доколку таквите со закон предвидени ограничувања ги оправдува јавниот интерес на едно демократско општество“.

Од анализата на член 2 став 3 од „Протокол број 4“ кон Европската конвенција за човековите слободи и права Судот утврди дека ограничувањето на слобода на движење уредена во новиот Закон за меѓународна и привремена заштита е во согласност со Уставот на Република Северна Македонија, притоа почитувајќи ги одредбите од член 2 став 3 од Европската конвенција за човековите слободи и права.

Имајќи го предвид претходно наведеното Судот оцени дека оспорените одредби од членовите 63 и 65 од Законот за меѓународна и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2018) се во согласност со член 12 ставови 1, 2 и 4, член 8 алинеји 1 и 3 и членот 118 од Уставот.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Сали Мурати. (У.бр.53/2018 од 10.07.2019)

## 24.

### У.бр.49/2019

#### - Помилување и амнестија

**Оспорените одредби од Законот за помилување, Законот за амнестија и Законот за кривичната постапка не се во несогласност со одредбите од Уставот кои се однесуваат на принципот на владеење на правото уредено во член 8 став 1 алинеја 3, членот 9 – начелото на еднаквост, членот 51 – начелото на уставност и законитост, како и со член 68 став 1 алинеја 18 според кој Собранието дава амнестија.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 10 јули 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста на:

- Член 3 став 1 во делот: „се поведува само по службена должност и“, од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993 и 99 /2016),

- Член 5 став 1 и ставот 2 во делот: „кои не започнале со издржување на казна затвор“, од Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2018),

- Член 457 во делот: „јавниот обвинител на Република Македонија“, и член 458 став 1 во делот: „поднесено од јавниот обвинител на Република Македонија“, од Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018).

2. Александра Илиева Милчова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредби од законите означени во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, поведувањето на постапка за помилување на осудено лице, што значело делумно ослободување од казна, било дозволено да се покренува по барање на осуденото лице, согласно членот 2 од Законот за помилување, а од друга страна со оспорената одредба од ставот 1 на членот 3 од Законот, постапката за помилување за ослободување од кривично гонење, што значело целосно ослободување, се поведувала само по службена должност, преку службено лице.

Со ваквата законска определба се правело разлика во однос на искористување на уставното право за помилување, да може на различен начин да се бара помилување во зависност од тоа дали се работи за целосно или делумно ослободување, што ги ставало граѓаните да бидат нееднакви пред Уставот и законите спротивно на членот 9 од Уставот и спротивно на правото на секој граѓанин да се повикува на заштита на слободите и правата

утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија, согласно член 50 од Уставот.

Понатаму, според наводите во иницијативата, со Законот за амнестија, со одредбите од член 5 став 1 и членот 5 став 2 во делот: „кои не започнале со издржување на казната затвор“ неосновано се правело разлика според општествената положба на иста категорија – а тоа е категорија на осудени лица, на оние кои започнале и на оние кои не започнале да издржуваат казна затвор и притоа оние кои веќе започнале да издржуваат казна затвор се ставени во понеповолна положба бидејќи со закон дозволеното право за барање на амнестија оваа категорија лица можеле да го искористат единствено преку затворската управа, но не и изворно преку нивен бранител или лично, а од друга страна оние кои не започнале со издржување на казната можеле директно да бараат амнестирање. Со тоа, неправедно се вршела дискриминација по основ на статус на граѓаните на Републиката по основ на тоа дали почнале да издржуваат казна затвор или не почнале да издржуваат казна затвор, во рамки на иста категорија на веќе осудени лица што е спротивно на член 1 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи. Според членот 1 од оваа Конвенција: „Уживање на право предвидено со закон ќе биде обезбедено без дискриминација врз било која основа како пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзано со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус. Никој не смее да биде дискриминиран од страна на јавен орган по која било основа наведена во ставот 1“.

Со оглед на изнесеното во иницијативата се наведува дека оспорениот член 5 став 1 и ставот 2 во делот: „кои не започнале со издржување на казната затвор“, од Законот за амнестија, не се во согласност со членот 9 и членот 50 од Уставот на Република Северна Македонија.

Според наводите во иницијативата, Законот за кривичната постапка, во однос на уредувањето на прашањето на вонредни правни лекови, за правниот институт - барање за заштита на законитоста со членот 457 предвидел дека само преку јавен обвинител на Република Македонија може да се поднесе барање за заштита на законитоста против правосилни судски одлуки, а во ставот 1 од членот 458 предвидел дека барањето го поднесувал

јавниот обвинител на Република Македонија во смисла на членот 457 од овој закон, до Врховниот суд на Република Македонија.

Членот 457 од овој закон, во делот: „јавен обвинител на Република Македонија“ и членот 458 став 1 од овој закон, во делот: „поднесено од јавниот обвинител на Република Македонија“, биле спротивни на членот 9 и членот 50 од Уставот на Републиката и спротивни на членот 1 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи, со оглед на тоа што го исклучувале правото на граѓанинот да има изворен и директен пристап до употреба на ова вонредно правно средство, со цел докажување во кривичната постапка на правото и вистината кои биле поврзани со неговиот правен интерес во постапката, без тоа да биде исклучиво дозволено на јавниот обвинител, односно со посредник кој немал за тоа правен интерес и потреба, па оттука Законот требал да обезбеди граѓанинот лично или преку бранител да побара пред Врховниот суд да се одлучува за барањето за заштита на законитоста. Со оглед на тоа, членот 457 од Законот за кривичната постапка во делот: „јавен обвинител на Република Македонија“ и членот 458 став 1 во делот: „поднесено од јавниот обвинител на Република Македонија“, биле во несогласност со членовите 9 и 50 од Уставот и членот 1 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи.

Поради изнесените причини, со иницијативата се предлага за оспорените законски одредби од Законот за помилување, Законот за амнестија и Законот за кривичната постапка, Судот да поведе постапка за оценка на уставноста и истите да ги поништи.

3. Судот на седницата утврди дека Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993 и 99/2016), во членот 3 предвидел:

„Постапка за помилување за ослободување од кривично гонење се поведува само по службена должност и може да се поведе во секој стадиум на кривичната постапка.

Постапката од ставот 1 на овој член ја поведува министерот за правосудство и управа“.

(Оспорен е делот: „се поведува само по службена должност и“ од ставот 1 на цитираниот член 3 од Законот).

Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2018) во членот 5 предвидел:

„Постапката за примена на овој закон за осудените лица кои се наоѓаат на издржување казна затвор, се поведува по службена должност од страна на казнено-поправната установа.

Постапката за примена на овој закон за осудените лица кои не започнале со издржување на казната затвор, ја поведува судот што ја донел првостепената пресуда по службена должност, по барање на јавен обвинител или по барање на осуденото лице.

Решението за амнестија според одредбите на овој закон го донесува судот што ја донел првостепената пресуда, во рок од пет дена од денот на приемот на барањето во судот.

Против решението од ставот 3 на овој член, жалба можат да поднесат осуденото лице и лицето кое во корист на осуденото лице може да изјави жалба, во рок од 24 часа од приемот на решението.

По жалбата против решението на првостепениот суд одлучува непосредно повисокиот суд, во рок од 48 часа.

Жалбата од ставот 4 на овој член не го задржува од извршување решението“.

(Оспорен е во целост став 1 и делот од ставот 2 кој гласи: „кои не започнале со издржување на казната затвор“, од цитираниот член 5 од Законот).

Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018) со наслов „Барање за заштита на законитоста“ во членот 457, ги предвидел „основите за поднесување“ и овој член гласи:

„Против правосилни судски одлуки јавниот обвинител на Република Македонија може да поднесе барање за заштита на законитоста ако е повреден Уставот на Република Македонија, законот или меѓународен договор, ратификуван согласно со Уставот на Република Македонија“.

Членот 458 од овој закон, кој се однесува на „одлучување за барањето за заштита на законитоста против правосилни судски одлуки“, гласи:

„(1) Барањето за заштита на законитоста поднесено од јавниот обвинител на Република Македонија во смисла на членот 457 од овој закон се поднесува до Врховниот суд на Република Македонија.

(2) Врховниот суд на Република Македонија за барањето одлучува на седница.

(3) Пред да биде предметот изнесен на решавање, судијата определен за известител може, по потреба, да прибави известување за истакнатите повреди на законот.

(4) За седницата секогаш ќе се известува јавниот обвинител“.

(Со иницијативата се оспорува членот 457 во делот „јавниот обвинител на Република Македонија“, и член 458 став став 1 во делот „ поднесено од јавниот обвинител на Република Македонија“, од наведениот закон).

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија, одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е едно од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 84 од Уставот, претседателот на Републиката, покрај другото дава помилување во согласност со закон, а според член 79 од Уставот, претседателот на Републиката ја претставува Републиката (став 1) и своите права и должности ги врши врз основа и во рамките на Уставот и законите (став 3).

Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993 и 99/2016), во членот 1 определил дека претседателот на Републиката дава помилување на поименично определени лица за кривични дела предвидени со закони на Републиката, согласно со одредбите на Кривичниот законик и одредбите од овој закон.

Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017), во членот 114 утврдил: „Со помилувањето на поименично определено лице му се дава ослободување од гонење или потполно или делумно ослободување од извршување на казната, му се заменува изречената казна со поблага казна или со алтернативни мерки или му се определува бришење на осудата или му се укинува, односно му се определува пократко траење на определена правна последица од осудата или на казната (став 1); Со помилувањето може да се определи укинување или пократко траење на овие казни, забрана на вршење на професија, дејност или должност, забрана на управување со моторно возило на сторителите кои се возачи по занимање и протерување на странец од земјата (став 2).

Со одредбите од Законот за помилување се разработени начинот, обемот и видот на помилувањето преку водење постапка за помилување и по пат на помилување без спроведување на постапка за помилување. Имено, со одредбите од овој закон е уредено дека за осудено лице постапката се поведува по барање на осуденото лице или по барање на негови роднини кои се набројани во Законот, а за ослободување од кривично гонење постапката се поведува само по службена должност и може да се поведе во секој стадиум на кривичната постапка. Во секој од овие два начина на поведување постапка, во зависност од тоа дали се работи за осудено лице или за ослободување од кривично гонење, со одредбите од Законот е уредено дека постапката за помилување е итна, а молбата за помилување се поднесува до претседателот на Републиката.

Меѓутоа, со Законот е уредено дека постапката опфаќа редослед на дејствија и тоа кога лицето се наоѓа на издржување на казна, молбата од осуденото лице или неговите роднини се упатува преку казнено-поправната установа и заедно со извештајот за поведението на осуденото лице и други податоци, се доставува до надлежниот суд, односно судот што ја изрекол пресудата во прв степен, по правосилноста на пресудата, а потоа судот ја доставува молбата со другите списи до министерот за правда кој веднаш по приемот ја разгледува молбата и другите списи и заедно со свој предлог ја доставува до претседателот на Републиката.

Кога се работи за помилување за ослободување од кривично гонење постапката се поведува само по службена должност (а не по молба на лицето кое е гонето) и може да се поведе во секој стадиум на кривичната постапка, а ја поведува министерот за правда, кој со свој предлог ја доставува до претседателот на Републиката.

Во Законот е предвидено и помилување кое може претседателот на Републиката да го даде и без спроведување на постапка за помилување, по исклучок, кога е тоа од интерес за Републиката, или кога посебни околности што се однесуваат на личноста и на кривичното дело укажуваат дека е тоа оправдано, а за ова законско решение Уставниот суд со Решение У.бр.144/1999 веќе оценил дека е во согласност со Уставот.

Поаѓајќи од погоре изнесеното, имајќи предвид дека со членот 84 од Уставот, на претседателот на Републиката му се

дава уставно овластување да помилува, во согласност со закон, а со Кривичниот законик и Законот за помилување се уредени институтот помилување, според видот и начинот на остварување на правото на помилување од страна на претседателот на Републиката, сметаме дека оспорената одредба од члено 3 став 1 во делот „се поведува само по службена должност и“ од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993 и 99/2016) не може уставно-правно да се проблематизира од наводите кои се изнесени во иницијативата.

Имено, оспорената законска одредба се однесува на поведување постапка за помилување за ослободување од кривично гонење кое само по службена должност се поведува на начин како што е уредено.

Оспорената законска одредба не се однесува за поведување на постапка за помилување на осудено лице, која може да се иницира по молба на осуденото лице или негови роднини на начин како што е уредено.

Тоа значи се работи за различни ситуации – на лица со статус во постапка на кривично гонење и на оние со статус на веќе осудени лица со правосилни пресуди, по кои законодавецот имал и различни законски решенија кои важат еднакво за сите со ист статус во наведените услови. Оттука и не може да се поистоветува статусот на лицата кои се веќе осудени со правосилна пресуда и лицата кои се во постапка на кривично гонење и не се правосилно осудени, а за кои поради тоа постои можност за неизвесно одлучување на судот како и за ослободителни пресуди по нив, ниту различниот статус на овие лица може во однос на прашањето за поведување постапка за помилување да се третира како повреда на членот 9 и членот 50 од Уставот.

Законот не ги исклучил ниту едните ниту другите лица кои имаат различен статус како што е наведено, по однос на институтот помилување, но во законски рамки и на начин како што е определено со Законот.

Од овие причини Судот оцени дека нема основ за поведување постапка за оценка на уставноста на членот 3 став 1 во делот „се поведува само по службена должност и“ од Законот за помилување („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1993 и 99/2016).

Во овој дел се напоменува дека во Законот за помилување релацијата во нормирањето кое се оспорува со иницијативата е помеѓу осудени лица и лица во постапка на кривично гонење, а во Законот за амнестија кој е исто така предмет на оспорување со иницијативата, релацијата е помеѓу осудени лица – кои започнале и кои не започнале со издржување на казна затвор.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото, е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Со членот 9 од Уставот е уредено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со член 68 став 1 алинеја 18 од Уставот, се утврдува дека Собранието на Република Северна Македонија дава амнестија.

Амнестијата е право на простување (милост) на државата кон сторителите на казнени дела која во правните системи е позната како овластување на државата под услови пропишани со закон, против сторители на кривични дела да не се покренува казнено гонење или на веќе осудените лица казната да им биде простена или ублажена. Институтот амнестија наоѓа смисла во неприкосновеното право на казнување на државата, од каде произлегува и правото на простување на сторителот на казненото дело.

Според Уставот на Република Северна Македонија, орган за давање на амнестија во нашата држава е Собранието на Републиката.

Во однос на амнестијата, Уставот само утврдува овластување за законодавецот да дава амнестија, но не го определува видот на амнестијата, ниту за кои кривични дела и сторители таа ќе се однесува, со што овие прашања се препуштени поблиску да

ги уреди законодавецот како овластен давател на амнестијата со актот на амнестија.

Со членот 113 (амнестија) од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија” број 37/1996,...и 97/2017), законодавецот ги определил видовите на амнестија, односно дека на лицата кои се опфатени со акт за амнестија им се дава ослободување од гонење или потполно или делумно ослободување од извршување на казната, им се заменува изречената казна со поблага казна, им се определува бришење на осудата или им се укинува определена правна последица од осудата.

Од донесувањето на Уставот на Републиката до денес, правото за давање на амнестија законодавецот го има искористено неколкупати, при што самиот го утврдил видот на амнестијата, за кои кривични дела и за кои лица истата ќе се однесува, имајќи во вид дека не постои уставно ограничување за тоа.

Имајќи предвид дека во Уставот нема ограничување за законодавецот за начинот на кој ќе ја одреди амнестијата, ниту во поглед на категоријата на лица на казнени дела, ниту во поглед на категоријата на сторители или осудени лица кои ќе бидат опфатени со амнестијата, ниту во поглед на определени казни, ниту ограничување во однос на степенот и обемот од ослободување од извршување на изречена казна затвор, неспорно произлегува дека законодавецот има право со конкретен Закон за амнестија да ги определи лицата на кои ќе се однесува ослободувањето од извршување на казна затвор, односно амнестијата, а на кои тоа нема да се однесува.

Потребата од донесување на конкретен акт за амнестија може да биде различна, па во зависност од таа потреба и целта која сакал законодавецот да ја постигне со амнестијата, таа може да се однесува за определени казнени дела, определена категорија на сторители или осудени лица, или пак определени казни, што законодавецот го утврдува во секој конкретен акт за амнестија.

Во конкретниот случај, Собранието на Република Северна Македонија користејќи го уставното право и овластување за давање на амнестија, повторно го употребил своето право на простување на сторителите на казнени дела, донесувајќи го предметниот Закон за амнестија во јануари 2018 година.

Собранието на Република Северна Македонија како овластен давател на амнестија, го донел Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 11/2018) за давање на амнестија како еднократна милост на државата кон определена категорија на сторители на кривични дела и за одреден вид кривични дела, со што законодавецот го определил видот на амнестијата, односно ослободување од извршување на казна затвор, ги прецизирал условите за ослободување од извршување на казната затвор и го определил опфатот на осудените лица врз кои таа ќе биде применета.

Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/2018), во членот 5 определил: „Постапката за примена на овој закон за осудените лица кои се наоѓаат на издржување казната затвор, се поведува по службена должност од страна на казнено-поправната установа (став 1); Постапката за примена на овој закон за осудените лица кои не започнале со издржување на казната затвор, ја поведува судот што ја донел првостепената пресуда по службена должност, по барање на јавен обвинител или по барање на осуденото лице (став 2); Решението за амнестија според одредбите од овој закон го донесува судот што ја донел првостепената пресуда, во рок од пет дена од денот на приемот на барањето во судот (став 3); Против решението од ставот 3 на овој член, жалба можат да поднесат осуденото лице и лицето кое во корист на осуденото лице може да изјави жалба, во рок од 24 часа од приемот на решението (став 4); По жалбата против решението на првостепениот суд одлучува непосредно повисокиот суд во рок од 48 часа (став 5); Жалбата од ставот 4 на овој член не го задржува од извршување решението (став 6)“.

Со иницијативата се оспорува ставот 1 од членот 5 и ставот 2 од овој член, во делот: „кои не започнале со издржување на казната затвор“ од Законот за амнестија, од причините кои се изнесени во иницијативата, а според кои законодавецот амнестијата неосновано ја поделил со различен пристап во однос на поведување на постапката за амнестија кон осудените лица со правосилна пресуда и тоа на едни кои започнале и на други кои не започнале со издржување казна затвор.

Имено, од одредбите во ставовите 1 и 2 од членот 5 на Законот за амнестија произлегува дека амнестијата ги опфаќа осудените лица на казна затвор со правосилна пресуда, кои започнале и кои не започнале со издржување на казната затвор,

при што самата постапка за оние кои веќе се наоѓале на издржување на казната затвор, можела да се поведе по службена должност од страна на казнано-поправната установа, а постапката за оние кои не започнале со издржување на казната затвор можела да се поведе од страна на судот што ја донел првостепената пресуда по службена должност, по барање на јавен обвинител или по барање на осуденото лице.

Значи, законската определба за поведување на постапка за амнестирање, за првата категорија на осудени лица и за втората категорија на осудени лица со правосилни пресуди на казна затвор, се разликува по однос на тоа што првите веќе се наоѓаат на издржување казна затвор, а вторите не започнале со издржување на казна затвор. Имено со Законот се уредуваат следниве елементи:

- ослободување од извршување на казна затвор,
- со правосилни пресуди се изречени казните затвор за кривични дела пропишани со Кривичниот законик и други закони, кои биле сторени пред 20 септември 2017 година, а во членот 3 е пропишано кои кривични дела не се опфатени,
- овој закон се однесува на лица осудени на казна затвор кои на денот на влегување во сила на овој закон (18 јануари 2018 година) започнале или не започнале со издржување на казната затвор,
- поведувањето на постапката за примена на овој закон е препуштено да започне по службена должност од страна на казнено-поправната установа за осудените лица кои веќе се наоѓаат на издржување на казната затвор, а поведувањето на постапката за осудените лица кои не започнале со издржување на казната затвор е пропишано да започне по службена должност за судот што ја донел првостепената пресуда, по барање на јавен обвинител или по барање на осуденото лице.
- решението за амнестија според одредбите од овој закон го донесува судот што ја донел првостепената пресуда.

Од анализата на оспорените одредби од Законот за амнестија во контекст со целината на Законот, произлегува дека не се пропишани помали права на осудените лица кои веќе започнале со издржување казна затвор, наспрема оние осудени лица кои не започнале со издржување на казна затвор, во однос на поведувањето на постапката за нивна амнестија.

Ова поради тоа што судот што ја донел првостепената пресуда еднакво ги донесува решенијата за амнестија на осудените лица без оглед дали започнале или не започнале со издржување на казната затвор, при што со цел за брзо и ефикасно спро-

ведување на постапката со користење на евиденцијата од казнено-поправните установи, основните судови и основните јавни обвинителства е пропишано за лицата кои издржуваат казна затвор постапката да се поведе директно по службена должност од страна на казнено-поправните установи како ефикасно и економично правно решение, што не го исклучува правото на осудените лица евентуално и да го иницираат-побараат тоа од казнено-поправните установи. На овој начин, со одредбите од Законот за амнестија се обезбедува ефикасност во остварување на амнестијата кон лицата за кои Законот е донесен, имајќи предвид дека за лицата кои не започнале со издржување на казната затвор, а се опфатени со одредбите од Законот за амнестија, поведувањето на постапката не може да започне по службена должност од страна на казнено-поправните установи, туку поведувањето е овозможено по службена должност од страна на судот што ја донел првостепената пресуда, по барање на јавен обвинител или по барање на осуденото лице што е ефикасно правно решение пропишано со Законот.

Со Уставот, дел втори со одредбите 9 до 60, се утврдени основните слободи и права на човекот и граѓанинот, а според принципот на еднаквост од членот 9 од Уставот, граѓаните се еднакви во слободите и правата, независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Според принципот на еднаквост граѓаните се еднакви пред Уставот и законите.

Принципот на еднаквост е во функција на обезбедување на еднаков третман на граѓаните во можноста од практикување на нивните уставно загарантирани слободи и права. Принципот на еднаквост обезбедува лицата кои се во иста категорија и иста правна ситуација, под еднакви услови и критериуми да ги користат тие права.

Меѓутоа, со Уставот, амнестијата не е утврдена како право на граѓаните, туку како право на законодавецот со закон да пропишува давање на амнестија.

Во конкретниов случај, поведувањето на постапката за амнестија е под исти услови кои важат за сите осудени лица кои ја издржуваат казната затвор и се опфатени со одредбите од Законот, како и поведување на постапката за амнестија е под исти

услови кои важат за сите осудени лица кои не започнале со издржување на казната затвор и се опфатени со Законот.

Принципот на еднаквост може да се разгледува само помеѓу опфатената категорија на осудени лица со Законот за амнестија, бидејќи само опфатените лица со амнестијата кои подеднакво ги исполнуваат условите пропишани со Законот за амнестија, се еднакви во можностите од извршување на казната затвор. Во овој контекст оспорените законски одредби во рамки на целината на Законот за амнестија, суштински не ги поларизира осудените лица во однос на амнестирањето опфатено со овој закон, туку ги пропишува начинот и формата на поведување на постапката која и кај осудените кои ја издржуваат казната затвор може од нив да се иницира до казнено-поправната установа која по службена должност е обврзана да покренува постапка, но и оние кои сеуште не започнале со издржување на казната затвор може да се иницира и по барање на самото осудено лице.

Притоа, случаите на евентуално нееднаков третман на некое или некои од лицата кои припаѓаат на категоријата осудени лица кои се опфатени со Законот за амнестија, е фактичко прашање, односно прашање од сферата на примена на Законот, а со членот 5 од Законот се определени субјектите надлежни за спроведување на постапката за примената на овој закон, во кој истовремено се уредени правни средства за осуденото лице доколку смета дека при спроведувањето на овој закон, истото е нееднакво третирано во можностите од искористување на амнестијата која ја дава Собранието на Републиката.

Врз основа на изнесеново, Судот оцени дека за оспорените одредби од член 5 став 1 и ставот 2 во делот: „кои не започнале со издржување на казна затвор“, од Законот за амнестија, не може да се постави прашањето за несогласност со Уставот.

6. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот владеењето на правото е едно од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија, а со член 9 став 2 од Уставот е утврдено дека граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 106 од Уставот, јавното обвинителство е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела и врши и други работи утврдени со закон (став 1); Јавното обвинителство ги врши своите функции врз основа на Уставот и законите и

меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот (став 2); Функцијата на јавното обвинителство ја вршат Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавни обвинители (став 3); Надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (став 4); Јавниот обвинител на Република Северна Македонија го именува и разрешува Собранието на Република Северна Македонија за време од шест години со право на повторно именување (став 5); Јавните обвинители ги избира Советот на јавни обвинители без ограничување на траење на мандатот (став 6); При изборот на јавните обвинители ќе се запази соодветната и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници (став 7); За разрешување на јавните обвинители одлучува Советот (став 8); Надлежноста, составот и структурата на Советот, мандатот на неговите членови, како и основите и постапката за престанок и разрешување на член на Советот се уредуваат со закон (став 9); Основите и постапката за престанок и разрешување на Јавниот обвинител на Република Северна Македонија и јавните обвинители се уредува со закон (став 10); Функцијата Јавен обвинител на Република Северна Македонија и јавен обвинител е неспојлива со членување во политичка партија или со вршење на други јавни функции и професии утврдени со закон (став 11); Се забранува политичко организирање и дејствување во јавното обвинителство (став 12).

Законот за јавното обвинителство („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2007, 111/2008 и 198/2018), во членот 30 пропишал дека во остварувањето на функцијата на гонење на сторителите на кривичните дела и прекршоци, јавниот обвинител, меѓу другото може да изјавува редовни или вонредни правни лекови против судски одлуки.

Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/ 2018), во делот кој се однесува на „Вонредни правни лекови“ со одредбите од членовите 446-467, ги уредил видовите на вонредни правни лекови и постапката за нивна примена, при што како вонредни правни лекови ги пропишал повторувањето на кривичната постапка (барање за повторување на постапката можело да поднесат странките и бранителот), потоа барање за заштита на законитоста (барање за заштита на законитоста може да поднесе јавниот

обвинител на Републиката) и барање за вонредно преиспитување на правосилна пресуда (барање за вонредно преиспитување на правосилна пресуда може да поднесе лицето кое правосилно е осудено на безусловна казна затвор или малолетнички затвор од најмалку една година и неговиот бранител).

Од изнесеното, јасно произлегува дека со Уставот е пропишано јавното обвинителство како уставна категорија чијашто надлежност, основање, укинување, организација и функционирање се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Врз основа на ваквата уставна определба е донесен Законот за јавното обвинителство, со кој меѓу другото на јавниот обвинител му се дава законско овластување за изјавување на вонредни правни лекови против судски одлуки, а со Законот за кривичната постапка е уредено, меѓу другото, дека против правосилни судски одлуки јавниот обвинител на Република Македонија може да поднесе барање за заштита на законитоста ако е повреден Уставот на Република Македонија, законот или меѓународен договор, ратификуван согласно со Уставот, (член 457) и барањето за заштита на законитоста поднесено од јавниот обвинител на Република Македонија во смисла на членот 457 од овој закон се поднесува до Врховниот суд на Република Македонија (член 458 став 1).

Со иницијативата членот 457 во делот: „јавниот обвинител на Република Македонија“ и членот 458 став 1 во делот: „поднесено од јавниот обвинител на Република Македонија“ од Законот за кривичната постапка, се оспоруваат од аспект дека не би требало наведеното вонредно правно средство да биде ексклузивно и исклучиво право на јавниот обвинител на Република Македонија, туку тоа требало да биде законски овозможено како право на изјавување и од страна на граѓаните, односно и на осудените лица кои имале правен интерес и потреба од употреба на барањето за заштита на законитоста, поради што законското решение било неправедно и спротивно на членовите 9 и 50 од Уставот и членот 1 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи.

Меѓутоа, со Уставот е препуштено на законодавецот да ги регулира надлежностите на јавното обвинителство во рамки на неговото уставно дефинирање како единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела. Оспорените законски решенија

имаат уставен основ преку уставното овластување со закон да се уредат надлежностите на јавното обвинителство во рамки на неговата уставна определба, па оттука не може уставно да се проблематизира и правото на јавното обвинителство дадено со Законот, само тоа да може како посебен државен орган да изјавува барање за заштита на законитоста. Воедно, на граѓаните кои имаат правен интерес им се дадени други права за употреба на вонредни правни лекови, согласно Законот за кривичната постапка. Но, наспроти оваа анализа според која не може уставно да се проблематизира законското право на јавното обвинителство да го употребува барањето за заштита на законитоста до Врховниот суд на Република Северна Македонија, иницијативата во овој дел секако има и елементи со интенција преку оспорување на деловите од наведените членови од Законот за кривичната постапка, да се предизвика и креирање на нова содржина на тие членови од Законот, во насока да ги прошири рамките на субјектите кои можат да го употребат ова вонредно правно средство, што е прашање на законско нормирање во надлежност на законодавната власт која ги донесува законите.

Од овие причини Судот утврди дека оспорените одредби од Законот за кривичната постапка не се во несогласност со Уставот, како и со членот 1 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи кој упатува на почитување и заштита на правата и слободите.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Сали Мурати. **(У.бр.49/2019 од 10.07.2019)**

## 25.

### У.бр.77/2019

**- Права од работен однос на судски службеници со инвалидитет**

**Уредувањето во оспорените одредби од Законот за судска служба кое се однесува на остварувањето на правата од работен однос на судскиот службеник кој работи со неполно работно време поради инвалидност утврдена од страна на надлежна Комисија на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и определувањето на плата придонеси од плата, додатоци на плата, одмор и другите права кои се определуваат спрема бројот на работните часови неделно, не е во несогласност со начелото на владеење на правото уредено во членот 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како и со членовите 32, 35 и 51 од Уставот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 13 ноември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 19 ставови 6 и 7 од Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016, 198/2018 и 248/2018).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на меѓусебната согласност на Законот за судската служба и Законот за работните односи.

3. Јованка Стојановска од Тетово, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на членот 19 ставови 6 и 7 од Законот означен во точката 1 од ова решение и оценување на меѓусебната

согласност на Законот за судската служба и Законот за работните односи.

Според наводите во иницијативата, со оспорениот член од Законот за судската служба се повредувал членот 32 од Уставот со кој секој вработен има право на соодветна заработувачка и членот 35 од Уставот според кој Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот. Понатаму, во иницијативата се наведува дека со оспорениот член од Законот за судската служба се повредувале и членовите 122 и 178 од Законот за работните односи според кои постои заштита на работниците со скратено работно време, додека, пак, со оспорениот член доколку работникот се стекне со решение од надлежен орган истиот е во неповолна ситуација за разлика од сите други вработени за кои се применува Законот за работните односи. Оттука, според подносителката вработените во судската служба доколку се здобијат со инвалидност ќе бидат оштетени и без никакви права.

Исто така, подносителката наведува дека била вработена во Основниот суд во Тетово со работен стаж од 33 години, дека Комисијата за работна способност на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија стручна служба филијала Тетово врз основа на наод, оценка и мислење бр.1164 од 13.12.2018 година, утврдила дека кај осигуреникот работната способност е намалена за 50% од кои причини истата може да работи со скратено работно време на својата работа.

По барање на подносителката на иницијативата, Судскиот администратор на Основниот суд во Тетово каде е вработена, а согласно член 19 од Законот за судската служба и членот 38 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, донел Решение за работа со скратено работно време (20 часа неделно), при што утврдил дека платата, придонесите од плата и другите права од работен однос ќе се регулираат согласно член 19 став 7 од Законот за судската служба.

4. На седницата Судот утврди дека во членот 19 од Законот за судската служба во делот „Вработување на неполно работно време“ е предвидено:

(1) Полното работно време на вработените во судот изнесува 40 часа неделно.

(2) За неполно работно време се смета времето кое е пократко од полното работно време, и истото може да изнесува најмалку 20, а најмногу 30 часа неделно.

(3) Судскиот администратор, односно претседателот на судот каде што не е избран судски администратор, на барање на вработениот или по потреба на судот, може да донесе решение за неполно работно време заради:

- привремено намален обем на работа,
- грижа за прво дете, до негова двегодишна возраст,
- грижа за второ дете, до негова две и полугодишна возраст,
- грижа за трето дете, до негова тригодишна возраст и
- намалена работна способност, согласно со прописите за пензи-ско и инвалидско осигурување, прописите за здравствено осигурување или други прописи.

(4) Во услови од ставот (3) алинеја 1 на овој член судскиот администратор, односно претседателот на судот каде што не е избран судски администратор, може да побара од вработениот да работи со неполно работно време, за што по претходна согласност на вработениот, во рок од 15 дена носи решение.

(5) Во условите од ставот (3) алинеи 2, 3 и 4 на овој член судскиот службеник може да поднесе барање за работа со неполно работно време, ако работи со полно, или обратно, до судскиот администратор, односно претседателот на судот, кој во рок од 15 дена може да донесе решение.

(6) Во условите од ставот (3) алинеја 5 на овој член, судскиот службеник, врз основа на решение од надлежен орган, може да поднесе барање за работа со неполно работно време до судскиот администратор, односно претседателот на судот каде не е избран судски администратор, кој во рок од 15 дена носи решение (оспорен став).

(7) Платата, придонесите од плата, додатоците на плата, одморот и другите услови за судскиот службеник кој работи со неполно работно време, се определуваат во однос на бројот на работни часови неделно (оспорен став).

5. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Според членот 32 од Уставот, секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност. Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место. Секој вработен има право на платен дневен, неделен и годишен одмор. Од овие права вработените не можат да се

откажат. Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Според член 35 од Уставот, Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјалната праведност. Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните за работа граѓани. Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот.

Според членот 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Од анализата на изнесените уставни одредби произлегува дека владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, дека правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективен договор, законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите, како и тоа дека Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица.

6. За разлика од претходниот Закон за пензиското и инвалидското осигурување, којшто го уредуваше прашањето за паричниот надоместокот за скратено работно време, Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 98/2012, 166/2012, 15/2013, 170/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 113/2014, 160/2014, 188/2014, 20/2015, 61/2015, 97/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 173/2015, 217/2015, 27/2016, 120/2016, 132/2016 и 35/2018), којшто е во сила во членот 38 сместен во глава IV. „Права врз основа на инвалидност“, поднасловот „Инвалидност“ е предвидено:

(1) Инвалидност постои кога кај осигуреникот, поради промена во здравствената состојба која не може да се отстрани со лекување или со медицинска рехабилитација, работната способност е трајно намалена за повеќе од половина во споредба со физички и психички здрав осигуреник со исто или слично образование и способност.

(2) Инвалидноста од став (1) на овој член се утврдува според следните категории: 1) категорија I –доколку работната способност на осигуреникот е намалена за повеќе од 80% постои трајно губење на работната способност (општа неспособност за работа) и 2) категорија II

– доколку работната способност на осигуреникот е намалена за повеќе од 50% а најмногу до 80% (професионална неспособност за работа).

(3) Доколку работната способност на осигуреникот е намалена за 50% во споредба со физички и психички здрав осигуреник со исто или слично образование и способност поради што не може да ги извршува работните задачи со полно работно време, може да работи со скратено работно време или да биде распределен на друга соодветна работа согласно прописите кои се однесуваат на работните односи и колективниот договор.

(4) Инвалидност во смисла на ставовите (1), (2) и (3) на овој член може да настане поради болест, повреда надвор од работа, повреда при работа или професионални болести.

Во понатамошните одредби, Законот го уредува прашањето за тоа дека кај осигуреникот кај кој ќе настане општа неспособност за работа и кај кого поради навршување на одредени години на живот не може со професионална рехабилитација да се оспособи стекнува право на инвалидска пензија ( член 50).

Кај осигуреникот, кај кои работната способност е намалена за повеќе од 50%, а најмногу до 80 % професионална неспособност за работа има право на професионална рехабилитација.

Во случаите кога кај осигуреникот работната способност е намалена за 50% во споредба со физички и психички здрав осигуреник со исто или слично образование може да работи со скратено работно време или да биде распореден на друга соодветна работа, при што за оваа категорија на осигуреници не е предвиден надоместок кој ќе го покрива останатиот дел од работното време ако работникот работи скратено работно време.

7. Со Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/2005, 106/2008, 161/2008, 114/2009, 130/2009, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013, 170/2013, 187/2013, 113/2014, 20/2015, 33/2015, 72/2015, 129/2015, 27/2016, 120/2018 и 110/2019) се уредуваат работните односи меѓу работниците и работодавачите кои се воспоставуваат со склучување на договор за вработување. Работниот однос се уредува со овој и со друг закон, колективен договор и договорот за вработување.

Законот за работните односи во член 3 став 1 ги уредува и работните односи на работниците вработени во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа, установите, јавните претпријатија, заводите, фондовите,

организациите и други правни и физички лица кои вработуваат работници, доколку со друг закон поинаку не е определено.

Во членот 122 од Законот за работните односи на кој се повикува подносителот на иницијативата сместен во делот „Скратено работно време во посебни случаи“ е предвидено:

(1) Работникот кој работи помалку од полното работно време (скратено работно време) во согласност со прописите за пензиско и инвалидско осигурување (инвалидност), прописите за здравствено осигурување (медицинска рехабилитација) и остварува права од задолжителното социјално осигурување кога би работел со полно работно време.

(2) Работникот од ставот (1) на овој член, кој работи помалку од полното работно време, има право на плаќање за работата според стварните работни обврски, како и други права и обврски од работниот однос како работникот кој работи полно работно време, ако со овој закон поинаку не е определено.

Во членот 178 од Законот за работните односи во делот „Права на инвалидите на трудот“ е предвидено:

(1) На работникот инвалид на трудот со право на професионална рехабилитација по основ на професионална неспособност за работа, работодавачот е должен да му обезбеди услови за вршење на професионалната рехабилитација и да го распореди на друга работа со полно работно време во согласност со прописите од пензиското и инвалидското осигурување

(2) На работникот кај кој постои непосредна опасност од настапување на инвалидност, работодавачот е должен да му обезбеди распоредување на друга соодветна работа и надоместок на плата во висина на разликата меѓу платата на која работел работникот пред распоредувањето и платата на новото работно место

(3) Работникот кај кого е утврдена намалена работна способност за 50%, согласно со прописите за пензиско и инвалидско осигурување, има право на скратено работно време или да биде распределен на друга соодветна работа, со право на плата согласно со колективен договор.

(4) Опасност од настапување на инвалидност во смисла на ставот (2) од овој член постои кога кај работникот поради вршење на одредени работни задачи, условите за работа без оглед на мерките што се применуваат или може да се применуваат, влијаат врз здравствената состојба и работната способност на работникот во таа мера што е забележано нарушување на неговата здравствена состојба, поради што е потребно распоредување на друго работно место соодветно на неговото

образование и способност заради спречување од настанување на инвалидност.

(5) Постоењето на опасноста од настанување на инвалидност со наод, оценка и мислење ја утврдува Комисијата за оценка на работната способност во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија.

Имајќи го во вид специфичниот карактер на работите кои ги извршуваат вработените во судската администрација, законодавецот донесол посебен закон, Законот за судска служба како *lex specialis*.

8. Во Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ број 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016 и 198/2018), е предвидено дека со овој закон се уредуваат правата, должностите, одговорностите на судските службеници, системот на плати и надоместоци на плати на судските службеници.

Во членот 2 од Законот, судската служба ја сочинуваат судските службеници, лицата вработени во судовите кои вршат технички и помошни работи и судската полиција.

Во членот 3 од Законот е предвидено дека:

(1) Судските службеници се лица со статус на административен службеник кои во судовите вршат стручни, административни, информатички, технички, статистичко - аналитички и материјално - финансиски работи во согласност со овој и друг закон. Судските службеници правата од работен однос ги остваруваат согласно со овој закон, колективните договори и другите прописи што ги уредуваат правата од работен однос.

(2) Лицата вработени во судовите кои вршат технички и помошни работи немаат статус на судски службеници и за нив важат Законот за вработени во јавниот сектор и општите прописи за работните односи.

Во членот 19 од Законот, сместен во делот „Вработување на неполно работно време“ е предвидено:

(1) Полното работно време на вработените во судот изнесува 40 часа неделно.

(2) За неполно работно време се смета времето кое е пократко од полното работно време, и истото може да изнесува најмалку 20, а најмногу 30 часа неделно.

(3) Судскиот администратор, односно претседателот на судот каде што не е избран судски администратор, на барање на вработениот или по потреба на судот, може да донесе решение за неполно работно време заради:

- привремено намален обем на работа,

- грижа за прво дете, до негова двегодишна возраст,
- грижа за второ дете, до негова две и полгодишна возраст,
- грижа за трето дете, до негова тригодишна возраст и
- намалена работна способност, согласно со прописите за пензи-ско и инвалидско осигурување, прописите за здравствено осигурување или други прописи.

(4) Во услови од ставот (3) алинеја 1 на овој член судскиот администратор, односно претседателот на судот каде што не е избран судски администратор, може да побара од вработениот да работи со неполно работно време, за што по претходна согласност на вработениот, во рок од 15 дена носи решение.

(5) Во условите од ставот (3) алинеи 2, 3 и 4 на овој член судскиот службеник може да поднесе барање за работа со неполно работно време, ако работи со полно, или обратно, до судскиот администратор, односно претседателот на судот, кој во рок од 15 дена може да донесе решение.

(6) Во условите од ставот (3) алинеја 5 на овој член, судскиот службеник, врз основа на решение од надлежен орган, може да поднесе барање за работа со неполно работно време до судскиот администратор, односно претседателот на судот каде не е избран судски администратор, кој во рок од 15 дена носи решение.

(7) Платата, придонесите од плата, додатоците на плата, одморот и другите услови за судскиот службеник кој работи со неполно работно време, се определуваат во однос на бројот на работни часови неделно.

Од анализата на Законот за судската служба произлегува дека тој предвидел посебни правила од јавно правен карактер кои се разликуваат од оние што важат за вработените во стопанството на кои се применуваат Законот за работните односи и колективните договори.

Во однос на исплатата на платите и другите надоместоци на судските службеници, Судот оцени дека постои разлика во смисла на тоа што тие се вршат од Буџетот на Република Македонија кој ги определува буџетските рамки и општата политика на јавната потрошувачка наспроти исплатата на платите на вработените во стопанството и другите дејности што се врши од други извори на средства.

Според тоа, решенијата содржани во Законот за судската служба имаат системски карактер, поради што и нивното наградување и нивните права по основ на работен однос во државен орган произлегуваат од видот и карактерот на работите што ги вршат.

Од тие причини, остварувањето на правата од работен однос на судскиот службеник кој работи со неполно работно време поради инвалидност утврдена од страна на надлежна Комисија на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и определувањето на плата придонеси од плата, додатоци на плата, одмор и другите права кои се определуваат спрема бројот на работните часови неделно, Судот смета дека е сосема реално и објективно. Ова дотолку повеќе што инвалидноста на работникот е утврдена од надлежен орган и на барање на судскиот службеник, судскиот администратор носи решение за работа со неполно работно време (20 часа) неделно, при што определува дека платата, придонесите од плата, како и другите права од работен однос ќе се регулираат согласно оспорениот член 19 став 7 од Законот според кој тие се определуваат во однос на бројот на работните часови неделно.

Имајќи го предвид наведеното, Судот оцени дека наводите во иницијативата се неосновани, поради што не може да се постави прашањето на согласноста на оспорениот член 19 ставови 6 и 7 од Законот за судска служба со одредбите од Уставот на кои се повикува подносителката на иницијативата.

9. Во однос на наводите од иницијативата со кои се оспорува меѓусебната согласност на Законот за судската служба и Законот за работните односи всушност претставуваат барање за оценување на меѓусебна согласност на закони, што не е во надлежност на Уставниот суд, кој согласно член 110 од Уставот единствено одлучува за согласноста на законите со Уставот. Поради наведеното исполнети се условите од член 28 став 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, за отфрлање на иницијативата.

10. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

11. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.77/2019 од 13.11.2019)**

## 26.

### У.бр.35/2018

- Право на материјално обезбедување во вид на паричен надоместок на невработените лица на кои им престанал работниот однос по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок

Предвидувањето во закон на временски опфат во кој невработеното лице мора да ги исполнува условите од Законот за материјалното обезбедување (од 01.01.1995 – 30.06.2017, а не и пред тој период) е засновано на возраста на невработените лица (жени над 52 години и мажи над 55 години), потоа лицата кои биле лојални на државните претпријатија (работеле повеќе од 15 години во нив) и на кои лица им престанал работниот однос не по нивна волја или вина (туку поради стечај, ликвидација или технолошки вишок), има основа во уставната определба за правото на граѓаните на социјално осигурување како и во уставната гаранција за немоќните или неспособните лица да им се обезбеди право на помош.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 27 ноември 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на:

а) член 1, во делот: „а кои оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година“ и

б) член 2 алинеја 5, во делот: „кое остварило право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година и кое по остварувањето на правото на паричен надоместок не било вработено на неопределено време“, од Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017 и 51/2018).

2. Горан Костадиновиќ од Куманово, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на означените одредби од Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/ 2017).

- Според наводите во иницијативата, „Доколку се анализираат оспорените одредби од Законот, со сигурност и несомнено може да се утврди дека не се во огласност со уставно загарантираните принципи на владеење на правото, социјална правда и гаранција на човековите права. Имено, интенција на законодавецот при донесување на овој закон е материјално обезбедување на невработени лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата, за одредена категорија на граѓани на кои им престанал работниот однос не по нивна волја или вина. Со оспорените делови од членовите 1 и 2 од Законот се врши селекција на граѓаните кои можат да остварат право на паричен надоместок, со што на директен начин им се ограничува на граѓаните правото на социјална правда и економска благосостојба. Ова дотолку повеќе што оваа категорија на граѓани повеќе години останале без работа и без никакви парични примања, а се воделе како вработени во исти претпријатија со доминантна државна сопственост, па со поставување на условот „да оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година“, практично се врши селективна правда спротивно на темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија предвидени во член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 8 од Уставот.“

Покрај тоа, подносителот на иницијативата наведува дека: „Понатаму, потенцијалните баратели за остварување на ова право значи дека би биле одбиени доколку не оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година, додека пак од друга

страна законодавецот ги става во привилегирана состојба граѓаните кои оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година, кое нешто е спротивно на член 9 став 2 од Уставот на Република Македонија, со што не би добиле еднаков третман сите баратели доколку ги исполнуваат другите услови од Законот.“ Во таа смисла, подносителот на иницијативата смета дека е „ирелевантно дали барателите на ова право оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година бидејќи секако не го губат статусот на работник на кој му престанал работниот однос по основ на ликвидација, стечаен работник или технолошки вишок.“

Во иницијативата, понатаму, се наведува дека: „Цитираните делови од членовите 1 и 2 од Законот се во спротивност и со член 51 од Уставот на Република Македонија бидејќи законодавецот не ги усогласил со горенаведените одредби од Уставот на Република Македонија (член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 8 и член 9 став 2). Аналогно на членот 51 од Уставот на Република Македонија, неусогласеност на оспорените одредби од Законот со Уставот е во спротивност со принципот на владеење на правото.“

Освен тоа, „Со вака конципирани законски одредби, кои пропишуваат лицата да оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година, се поткопуваат и ограничуваат основните слободи и права на човекот, владеењето на правото и социјалната правда како темелни вредности на уставниот поредок, кои ограничувања се спротивни на член 54 став 1 од Уставот на Република Македонија.“

Подносителот на иницијативата исто така наведува дека: „Гаранција, за право на животен стандард кој му обезбедува здравје и благосостојба на секој и неговото семејство, е предвидена и во член 25 став 1 од Универзалната декларација за правата на човекот, која е меѓународно прифатена, и на индиректен начин е имплементирана како темелна вредност во член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот на Република Македонија.“

„Покрај наведеното, оспорените одредби од Законот се двосмислени и нејасни, во смисла каков паричен надоместок би требало да остваруваат лицата, со што се овозможува во пракса да бидат различно толкувани и различно применувани.“

На крајот од иницијативата се наведува дека: „Со оспорените одредби од Законот, оваа категорија на граѓани кои повеќе

години останале на улица без работа не по нивна вина и волја, се доведуваат во крајно нерамноправен третман, па доколку оспорените одредби би останале на сила ќе се одрази врз нивен личен живот и економска благосостојба.“

Со иницијативата се предлага поведување на постапка, а потоа укинување или поништување на оспорените делови од членовите 1 и 2 на означениот закон.

- Во дополнувањето на иницијативата, поднесено по приемот на иницијативата во Судот, се укажува и на тоа дека пред донесувањето на Законот, Владата на Република Македонија како предлагач на Законот и Министерството за труд и социјална политика, јавно соопштиле дека со овој закон би требало да се опфатат околу 3.000 лица на кои им престанал работниот однос во период од 1995-2016 година по основ на една од причините предвидени во членот 1 од Законот, но бидејќи тоа право на паричен надоместок не го оствариле толку граѓани според податоците од Агенцијата за вработување на Република Македонија, произлегувало дека тие органи признале дека оспорените законски одредби се применуваат селективно и дека граѓаните од оваа категорија се нееднакво третирани спротивно на уставно загарантираните права од член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 8, член 9 став 2, член 51 и член 54 став 1 од Уставот.

Покрај тоа, Министерството за труд и социјална политика дополнително јавно соопштило дека со овој закон не се опфатени сите лица, што исто така укажувало на селективноста и нееднаквиот третман на граѓаните, при што „со оспорените одредби не им е загрозувана економската благосостојба само на овие лица, туку индиректно и на нивното потесно семејство бидејќи повеќето од нив се фамилијарни луѓе. Во секој случај, со оспорените одредби не се опфаќаат поголем број на граѓани од оваа категорија, со што не би била задоволена уставната правда во целост, а граѓаните би останале материјално незаштитени.“

### 3. Судот на седницата го утврди следното:

3.1. Во членот 1 од Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017) се определува дека: „Со овој закон се уредуваат условите за стекнување и начинот на користење на право на материјално обезбедување во вид на

паричен надоместок на невработените лица на кои им престанал работниот однос по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок, заклучно со 30 јуни 2017 година, а кои оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година, во претпријатијата со доминантна сопственост на државата (во натамошниот текст: невработено лице).“

Според член 2 од Законот, „Невработено лице во смисла на членот 1 од овој закон е лицето:

- кое било најмалку 15 години во работен однос во претпријатија со доминантна сопственост на државата, утврден со М1/ М2 обрасци,
- на кое му престанал работниот однос во претпријатие со доминантна сопственост на државата, по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок,
- кое на денот на влегувањето во сила на овој закон е на возраст од најмалку 52 години (жена), односно 55 години (маж),
- на кое работниот однос му престанал заклучно со 30 јуни 2017 година,
- кое остварило право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година и кое по остварувањето на правото на паричен надоместок не било вработено на неопределено време, односно работниот однос не му престанал по негова волја и вина.“

3.2. Законот за материјално обезбедување („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017 од 20 септември 2017 година) гледан како целина, ја уредува следната материја:

\* предметот на Законот е: (1) правото на паричен надоместок, (2) на невработените лица, (3) на кои им престанал работниот однос во претпријатијата со доминантна сопственост на државата, (4) престанокот на работниот однос да бил по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок, (5) тие лица да оствариле право на паричен надоместок, односно да биле во работен однос после 1 јануари 1995 година и (6) работниот однос да им престанал до 30 јуни 2017 година (член 1),

\* условите за остварување на правото од овој закон се: (1) лицето да било најмалку 15 години во работен однос во државното претпријатие, според податоците од обрасците М1/М2, (2) работниот однос на лицето да престанал по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок, (3) лицето да било на возраст од најмалку 52 години (жена), односно 55 години (маж), на денот на влегувањето во сила на Законот-20 септември 2017 година, (4) работниот однос на лицето да му престанал до 30 јуни 2017

година и (5) лицето да остварило право на паричен надоместок, односно да било во работен однос после 1 јануари 1995 година и кое по остварувањето на правото на паричен надоместок не било вработено на неопределено време односно работниот однос да не му престанал по негова волја или вина (член 2),

\* исклучокот од условите опфатени со Законот е: (1) Законот не се однесува на лицата кои примиле испратнина поголема од 12 месечни плати над просечно исплатена месечна нето плата во Република Македонија во дадениот период (член 3),

\* висината на надоместокот е: (1) 34% од просечно исплатената месечна нето плата по работник во Републиката за претходната година (член 4),

\* временската рамка за остварување на правото на паричен надоместок е: (1) до вработување или пензионирање на невработеното лице, или (2) до настанување на некој од основите за престанок на правото на паричниот надоместок утврдени во Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност (член 5),

\* постапката за остварување на правото на паричен надоместок е: (1) лицето да поднесе барање до Агенцијата за вработување каде е евидентирано, (2) во рок од 1 (една) година од влегувањето во сила на Законот (од 20 септември 2017 година до 20 септември 2018 година), при што (3) правото се остварува од денот на поднесувањето на барањето до Агенцијата (член 6),

\* последица од остварувањето на правото на паричен надоместок по овој закон е: (1) на невработеното лице му престанува правото на парични примања по други основи (член 7),

\* податоците за претпријатијата во државна сопственост ги: (1) обезбедува Владата на Република Македонија, преку Централниот депозитар на хартии од вредност и Централниот регистар на Република Македонија и (2) ги доставува до Агенцијата за вработување, во рок од 15 дена од влегувањето во сила на Законот (член 8),

\* упатна одредба е: (1) за прашањата кои не се уредени со овој закон, се применуваат одредбите од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност кои се однесуваат на невработените лица-корисници на паричен надоместок (член 9) и

\* влегување во сила на овој закон е: (1) Законот влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“ – тоа е 20 септември 2017 година (член 10).

3.3. Во Воведот на Предлог-законот за материјално обезбедување („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017) се наведува дека (1) овој закон ги опфаќа сите оние невработени лица кои ги исполнуваат условите од Законот, во периодот од 1 јануари 1995 година до 30 јуни 2017 година, а (2) претходниот таков закон, Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Македонија“ бр.87/2008 од 15 јули 2008 година и бр.33/2014 од 13 февруари 2014 година) ги опфаќал само невработените лица на кои им престанал работниот однос во наведените претпријатија во периодот од 7 април 2000 година до 31 декември 2013 година.

3.4. Законот за материјално обезбедување („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017), чии одредби се оспорени, претрпел промени со донесувањето на Законот за изменување и дополнување на Законот објавени во „Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2018 од 21 март 2018 година. Притоа, Законот за изменување и дополнување на Законот за материјално обезбедување („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2018) го определува следното:

\*се менува член 1 на основниот текст на Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017) и тој член сега гласи: „Со овој закон се уредуваат условите за стекнување и начинот на користење на право на материјално обезбедување во вид на паричен надоместок на невработените лица на кои им престанал работниот однос по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок (во натамошниот текст: невработеното лице), во претпријатијата со доминантна сопственост на државата или по нивната приватизација, заклучно со 30 јуни 2017 година, а кои оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година“ (член 1 од измените на Законот),

\*останува оспорениот дел од член 2 алинеја 5 на основниот текст на Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017), кој гласи: „кое остварило право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година и кое по остварувањето на правото на паричен надоместок не било вработено на неопределено време“ (член 2 од измените на Законот),

\* се проширува кругот на претпријатијата за кои Владата на Република Македонија мора да достави податоци до Агенцијата за вработување во врска со остварувањето на правото на паричен

надоместок по овој закон: (1) покрај за претпријатијата во доминантна сопственост на државата, Владата треба да достави податоци и за (2) претпријатијата кои претходно биле во доминантна сопственост на државата (член 3 од измените на Законот),

\* примената на измените на Законот: (1) не се однесува на започнатите постапки, односно постапките започнати по основниот текст на Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017) ќе продолжат по одредбите од тој закон (член 4) и

\* влегување во сила на измените на Законот („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2018) е со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“-21 март 2018 година (член 5).

3.5. Со нов закон, Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата со доминантна сопственост на државата („Службен весник на Република Македонија“ бр.198/2018 од 31 октомври 2018 година и 241/2018 од 26 декември 2018 година) се пропишува право на паричен надоместок на невработените лица поради приватизацијата на претпријатијата во доминантна сопственост на државата, кои ги исполнуваат условите од овој закон, и кои се опфатени во периодот од 1 јануари 1995 година до 31 декември 2018 година (член 1 од овој закон: „...паричен надоместок на невработените лица на кои им престанал работниот однос по основ на стечај, ликвидација или технолошки вишок, заклучно со 31 декември 2018 година, а кои оствариле право на паричен надоместок по 1 јануари 1995 година“).

Инаку, овој закон не предвидува престанок на важењето на одредбите од Законот за материјално обезбедување („Службен весник на Република Македонија“ бр.132/2017 и 51/2018), ниту пак престанување на важењето на оспорените делови од членовите 1 и 2 на тој закон, од што произлегува дека тие одредби од Законот донесен 2017 година и изменет и дополнет во 2018 година, се дел од позитивниот правен поредок и дека има процесни претпоставки за постапување по конкретна иницијатива.

3.6. Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1997, 25/2000, 101/2000, 50/2001, 25/2003, 37/2004, 4/2005, 50/2006, 29/2007, 102/2008, 161/2008, 50/2010, 88/2010, 51/2011, 11/2012, 80/2012, 114/2012, 39/2014, 44/2014, 113/2014, 56/2015, 129/2015, 147/2015, 154/2015, 27/2016, 119/2016, 21/2018, 113/

2018 и 124/2019), исто така, содржи одредби за правата на работниците во случај на невработеност (членови 62-82).

Притоа, во членот 62 од овој закон се утврдува дека „работниците кои се во работен однос, задолжително се осигурени во случај на невработеност“. Член 64 алинеја 1 од Законот определува дека едно од правата на осигурување во случај на невработеност е право на паричен надоместок, а според член 65 „право на паричен надоместок има невработено лице кое било во работен однос најмалку девет месеци непрекинато или 12 месеци со прекин во последните 18 месеци“. Членот 66 од Законот пропишува дека право на паричен надоместок има невработено лице кое било во работен однос со полно работно време, во работен однос на определено време (сезонска работа) подолго од 40 часа во неделата и за работа во странство, а во членот 67 се утврдени случаите во кои не може да се оствари правото на паричен надоместок според овој закон (работникот изјавил дека сака да му престане работниот однос; работниот однос му престанал спогодбено; престанок на работниот однос по сила на закон; неоправдано изостанување од работа три работни дена; престанок на работниот однос поради кршење на дисциплината; одбивање на работникот да работи на работи на кои е распореден; одбивање да биде преземен со спогодба кај друг работодавач; одбивање обука; губење на работна способност; исполнување на услови за пензија). Со членот 68 од Законот се утврдува висината на паричниот надоместок (50% од месечната просечна нето плата на работникот, ако работникот има право на паричен надоместок до 12 месеци; 40% од просечната плата на работникот, ако има право на паричен надоместок и после истечени 12 месеци). Во членот 70 од Законот се определува дека паричниот надоместок се усогласува со порастот на трошоците на живот, а во членот 71 се пропишува временскиот период за кој се исплатува паричниот надоместок (1 месец, ако невработеното лице има стаж на осигурување најмалку 9 месеци; 2 месеци, за стаж на осигурување од 18-30 месеци; ...11 месеци, ако лицето има стаж на осигурување од 22,5-25 години; 12 месеци, за стаж на осигурување над 25 години). Членот 74 од Законот се однесува на постапката за остварување на правото на паричен надоместок според овој закон (барање до Агенцијата, во рок од 30 дена од престанокот на работниот однос), а членовите 75-78 се однесуваат на запирањето и на престанокот на правото на паричен надоместок. Со членовите 80-82 од Законот се

пропишува дека за остварувањето и на ова право се применуваат правилата од општата управна постапка (барање, во прв степен одлучува Агенцијата за вработување, со решение, во рок од 30 дена; жалба, во втор степен одлучува Министерството за труд и социјална политика, во рок од 15 дена, жалбата не го одлага извршувањето на решението).

3.7. Од изнесената фактичка состојба, гледана од аспектот покренат со оваа иницијатива, произлегува следното (дедуктивно презентирано, од поопшто кон поконкретно):

- (1) сите работници кои се во работен однос се задолжително осигурени во случај на невработеност, при што (2) секое невработено лице (!) кое било во работен однос подолго од 9 месеци и (!! ) на кое ќе му престане работниот однос не по негова волја или вина, има право на паричен надоместок, (3) во временски период и во висина определени со закон, како и (4) во постапка утврдена со закон (членови 62-82 од Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност), но

- (2) за работниците на кои им престанал работниот однос (!) во претпријатијата со доминантна сопственост на државата или (!! ) по приватизацијата на тие претпријатија, законодавецот со посебен закон определил поинакво, поповолно право на паричен надоместок во висина од 34% од просечната месечна нето плата по работник во Републиката за претходната година, до пензионирање или до ново вработување, (2) ако на тие работници им престанал работниот однос под услови од посебниот закон (!) поради стечај, ликвидација или технолошки вишок односно не по нивна волја или вина, (!! ) ако биле најмалку 15 години во работен однос во државното претпријатие, (!! ) ако лицето било на возраст од најмалку 52 години (жена) односно 55 години (маж), (!! ) ако лицето не примило испратнина поголема од 12 месечни плати над просечно исплатената месечна нето плата во Републиката во дадениот период, (!! ) ако наведените права ги стекнал во периодот од 1 јануари 1995 година до 30 јуни 2017 година и (!! ) ако лицето поднесе барање до Агенцијата за вработување каде е евидентирано, во рок од 1 година од влегувањето во сила на посебниот закон (членови 1-6 од Законот за материјално обезбедување донесен во 2017 година и изменет и дополнет во 2018 година, чии одредби се оспорени), а (3) за се друго што не е уредено со посебниот закон, се применуваат одредбите од општиот

закон (членови 5 и 9 од Законот за материјално обезбедување донесен во 2017 година и изменет и дополнет во 2018 година).

Воопштувајќи ги претходно изведените факти и објективно интерпретирајќи ги, произлегува дека законодавецот пропишал посебен третман за невработените лица од (1) претпријатијата со доминантна сопственост на државата, за кои претпријатија државата одлучила да се приватизираат, (2) кои невработени лица биле „невиновни“ (им престанал работниот однос поради стечај, ликвидација или технолошки вишок) и „лојални“ на државните претпријатија (најмалку 15 години биле во работен однос во тие претпријатија) и (3) кои невработени лица биле „возрасни лица“, во периодот определен со Законот.

4. Подносителот на иницијативата ги проблематизира деловите од членовите 1 и 2 од Законот за материјално обезбедување од 2017/2018 година, во однос на член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 8, член 9 став 2, член 51 и член 54 став 1 од Уставот.

4.1. Во член 8 став 1 од Уставот се утврдува дека темелни вредности на уставниот поредок на Републиката се „основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот“ (алинеја 1), „владеењето на правото“ (алинеја 3) и „хуманизмот, социјалната правда и солидарноста“ алинеја 8).

Според член 9 став 2 од Уставот, „граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.“

Членот 51 од Уставот определува дека „во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон“ (став 1). „Секој е должен да ги почитува Уставот и законите“ (став 2).

Според член 54 став 1 од Уставот, „слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.“

Од изнесените уставни одредби произлегува дека основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелна вредност на уставниот поредок на Републиката (член 8 став 1 алинеја 1), при што таа вредност е уставно разработена така што Уставот определува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот (член 54 став

1). Понатаму, Уставот утврдува дека темелна вредност на уставниот поредок е и владеењето на правото (член 8 став 1 алинеја 3), која пак вредност е уставно разработена на тој начин што се определува дека законите мораат да бидат во согласност со Уставот, другите прописи со Уставот и со закон, како и дека секој е должен да ги почитува Уставот и законите (член 51). Исто така, Уставот утврдува дека темелна вредност на уставниот поредок е и хуманизмот, социјалната правда и солидарноста (член 8 став 1 алинеја 8).

Во иницијативата не се наведува уставната разработка на темелната вредност хуманизам, социјална правда и солидарност.

4.2. Според член 34 од Уставот, „граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.“

Во членот 35 од Уставот, пак, се определува дека „Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност“ (став 1). „Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на неспособните за работа граѓани“ (став 2).

Од изнесените уставни одредби, кои претставуваат уставна разработка на темелната вредност хуманизам, социјална правда и солидарност утврдена од член 8 став 1 алинеја 8 на Уставот, произлегува дека (1) правото на граѓаните на социјално осигурување се утврдува со закон и со колективен договор, (2) дека социјалната сигурност на граѓаните Републиката ја остварува согласно на начелото на социјална праведност и (3) дека државата им гарантира право на помош на граѓаните кои се немоќни или неспособни за работа.

4.3. Уставните определби од членовите 34 и 35 законодавецот ги операционализирал со повеќе закони:

\*еден општ закон – Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност донесен 1997 година и изменуван и дополнуван десетици пати до 2019 година,

\*други посебни закони – (1) Закон за материјално обезбедување донесен 2008 година и изменуван и дополнуван 2014 година, (2) Закон за материјално обезбедување донесен 2017 година и дополнуван 2018 година, (3) Закон за материјално обез-

бедување донесен 2018 година и изменуван и дополнуван истата година.

Притоа, специфичност на наведените посебни закони е што континуирано го зголемуваат временскиот опфат на лицата од претпријатијата со доминантна сопственост на државата за кои државата одлучила да се приватизираат, а според кои посебни закони невработените лица имаат право на паричен надоместок (најнапред од 7 април 2000 година до 31 декември 2004 година, па е продолжено до 31 декември 2013 година; потоа од 1 јануари 1995 година до 30 јуни 2017 година, а сега од 1 јануари 1995 година до 31 декември 2018 година), со тоа што не се менуваат условите (работниот однос да им престанал без волја или вина на невработените лица, односно поради стечај, ликвидација или технолошки вишок; да се најмалку 15 години во работен однос во државното претпријатие; да имаат најмалку 52 години возраст (жена) или 55 години (маж); ...), висината на паричниот надоместок исто така останува иста (34% од просечна месечна нето плата), ниту пак се менува времето на остварувањето на правото на паричен надоместок (до пензионирање или до ново вработување).

4.4. Во врска со Законот за материјално обезбедување од 2017/2018 година, чии одредби се оспорени, имајќи го предвид уставното овластување за законодавецот, со закон да го утврди правото на граѓаните на социјална сигурност во согласност со начелото на социјална праведност и да им го гарантира на граѓаните правото на помош кога се немоќни или неспособни за работа (член 34 и член 35 ставови 1 и 2), Судот утврди дека Законот има уставна основа, и во формална смисла (да се донесе закон) и во содржинска смисла (да се определат условите под кои невработените лица од наведените претпријатија можат да го остварат правото на паричен надоместок по тој закон).

5. Во однос на временскиот опфат во кој невработеното лице треба да ги исполнува условите од Законот за материјално обезбедување донесен 2017/2018 година (од 1 јануари 1995 година до 30 јуни 2017 година, а не и пред тој период), што се проблематизира со иницијативата и тоа од аспект, пред се, на начелото на еднаквост-член 9 став 2 (и последично на тоа, од аспект на основните слободи и права-член 8 алинеја 1, владеењето на правото-член 8 алинеја 3, социјална правда и солидарност-член 8 алинеја 8, согласност на Законот со Уставот-член

51, како и ограничување на слободите и правата само во случаи утврдени со Уставот-член 54 став 1), Судот утврди дека: (1) Уставот го задолжува законодавецот, при уредувањето со закон на правото на граѓаните на социјално осигурување, тоа да го прави согласно на начелото на социјална праведност-член 35 став 1 (не на начелото на еднаквост) и (2) Уставот го задолжува законодавецот, при уредувањето со закон на правото на граѓаните на социјално осигурување, на немоќните или неспособните лица да им гарантира право на помош-член 35 став 2.

Со оглед дека оспорените делови од членовите 1 и 2 од Законот за материјално обезбедување донесен 2017/2018 година го обезбедуваат начелото на социјално осигурување и правото на помош на немоќните и неспособните граѓани, во кои спаѓаат и возрасните невработени лица (жени над 52 години и мажи над 55 години), потоа лица кои биле лојални на државните претпријатија (работеле повеќе од 15 години во државни претпријатија за кои државата потоа одлучила да ги приватизира) и на кои лица им престанал работниот однос не по нивна волја или вина (туку поради стечај, ликвидација или технолошки вишок), Судот утврди дека оспорените законски одредби имаат уставна основа и уставна оправданост, поради што оцени дека не може да се постави прашање за согласноста на оспорените законски одредби со наведените одредби од Уставот.

6. Што се однесува, пак, до невработените лица кои не се опфатени со Законот чии одредби се оспорени (оние пред 1 јануари 1995 година), Судот оцени дека (1) тоа прашање според изнесените уставни определби е во делокруг на законодавецот, не на Уставниот суд и (2) и тие невработени лица не останале без право на социјално осигурување бидејќи имале право на паричен надоместок според одредбите од Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност или друг вид на право на социјално осигурување (испратнина, обука, преквалификација, ...).

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.35/2018 од 17.11.2019)**

27.

У.бр.46/2019

- Услови за избор на кандидат за Директор на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги

Легитимно право на законодавецот е да пропише посебни услови за вршење на определени јавни функции, во конкретниов случај да ги пропише условите потребни за избор на кандидат за Директор на Агенцијата за ААВМУ и неговиот заменик, имајќи во предвид дека Агенцијата е самостојно и независно непрофитно регулаторно тело со јавни овластувања има основи да пропише услови со кои ќе овозможи директор на оваа Агенција да не бил член во органи и тела на политичка партија и да не бил избрано или именувано лице, функционер кој раководи со орган на државна управа, министерство и раководен орган на јавно претпријатие и акционерско друштво, основани од државата во период од 10 години, засметано наназад од годината во која што ја поднесува кандидатурата, сè со цел да се создадат услови за постигнување на повисок степен на доверба, независно, ефикасно и отчетно функционирање на Агенцијата.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 27 ноември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 19 ставови 2 и 10 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ број 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 248/2018 и 27/2019).

2. Павлина Зефиќ адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 19 ставови 2 и 10 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

3. Според наводите во иницијативата, подносителот наведува дека оспорениот член 19 ставовите 2 и 10 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ број 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 248/2018 и 27/2019), е во спротивност со членовите: 8, 9, 20, 32, 51 и 54 од Уставот на Република Северна Македонија.

Имено подносителот наведува дека во Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со членот 7 се менува и дополнува постоечкиот член 19 од предметниот Закон и се додаваат два нови става помеѓу кои и оспорените, ставот 2 и ставот 10 чија содржина гласи: (2), „Кандидатот за Директор на Агенцијата за ААВМУ да не бил член во органи и тела на политичка партија и да не бил избрано или именувано лице, функционер кој раководи со орган на државна управа, министерство и раководен орган на јавно претпријатие и акционерско друштво, основани од државата во период од 10 години, засметано наназад од годината во којашто ја поднесува кандидатурата“ (10) Одредбите од ставовите (1), (2), (3), (4), (5) и (6) на овој член важат и за заменикот на директорот на Агенцијата.

Подносителот во иницијативата ги наведува меѓународните документи како што се Универзалната декларација за правата на човекот, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и Европската конвенција за човековите слободи и права како документи кои што се ратификувани од страна на Република Македонија при што државата презела обврска за почитување, гаранција и заштита на човековите слободи и права кои впрочем се инкорпо-

рирани и во Уставот на Република Северна Македонија. Од тука се наведува дека пропишаните услови кај кандидатите за директор на Агенцијата за ААВМУ и неговиот заменик се недоволно јасни, неосновани и ставаат одредени лица во нееднаква положба, водејќи кон повреда на начелото на владеење на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Подносителот наведува дека оспорените делови од одредбата од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги дискриминираат по два услови: политичко уверување и општествена положба, односно ги дискриминираат граѓаните врз основа на нивното формално членство во политичка партија, во одреден дел но воведува и дискриминација по општествен статус, каде влегуваат и јавните функции кои одредено лице ги врши/вршело.

Во конкретниов случај, оспорената одредба ќе доведе до понеповолен третман при конкурирањето на лице за директор на Агенцијата за ААВМУ, поради неговото членство во органи и тела на политичка партија, 10 години наназад пред поднесувањето на неговата кандидатура. Разликувањето односно понеповолниот третман кој ќе го трпи жртвата на дискриминација е поради дискриминаторскиот основ, наведен и во членот 9 од Уставот. Компараторот во конкретниот случај се граѓаните на Република Северна Македонија кои не членуваат во политичка партија односно немаат формални врски со органи и тела во состав на политички партии. Општествениот статус односно положба се посочува како втор дискриминаторен основ од што произлегува дека термините избрано и именувано лице; јавен функционер во орган на државна управа, министерство, јавно претпријатие и акционерско друштво основано од државата, може да се подведат под поимот општествен статус, врз основа на кој одредени лица ќе бидат дискриминирани доколку оспорените делови од одредбата постојат во правниот поредок.

Според подносител на иницијативата оспорените делови од одредбата се во колизија со уставно загарантираната слобода на здружување заради остварување и заштита на политичките уверувања, уредени со членот 20 од Уставот. Ваквата слобода законодавецот со воведување на оспорената одредба ја претставил како основ за ограничување на граѓаните.

Понатаму во иницијативата се наведуваат дека со оспорените делови од одредбата на членот 19 од наведениот закон, не се предвидуваат еднакви услови за сите, односно се наведуваат случаи во кои одредени лица можат да бидат избрани за директори односно заменици директори на Агенцијата за ААВМУ. Неусогласеноста на наведените одредби е јасна од причина што во истата се вметнати ограничувања во смисла на забрана на лицата кои сакаат да конкурираат за наведените позиции да не членувале во одредени тела на политички партии, односно да не вршеле јавни и службени функции за период од 10 години наназад пред поднесувањето на кандидатурата.

Врз основа на се погоре наведено се предлага Уставниот суд да ја прифати иницијативата и да донесе Решение за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одредба и истата да ја поништи.

4. Судот на седницата утврди дека, според член 19 став 2 и 10 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги:

(1) Советот избира директор на Агенцијата по пат на јавен конкурс. Кандидатот мора да има завршено високо образование и работно искуство од најмалку осум години во областа на комуникацијата, новинарството, информатиката, културата, економијата или правото, како и искуство во раководење со организација од најмалку четири години.

(2) Кандидатот за Директор на Агенцијата за ААВМУ да не бил член во органи и тела на политичка партија и да не бил избрано или именувано лице, функционер кој раководи со орган на државна управа, министерство и раководен орган на јавно претпријатие и акционерско друштво, основани од државата во период од 10 години, засметано наназад од годината во којашто ја поднесува кандидатурата.

(3) Избраниот кандидат за Директор на Агенцијата за ААВМУ не смее да биде член во органи и тела на политичка партија во периодот додека ја извршува функцијата

(4) Советот е должен да го избере директорот на Агенцијата не подоцна од 30 дена пред истекот на мандатот на неговиот претходник.

(5) Директорот, неговиот брачен другар или вонбрачен другар, како и блиски роднини во права линија до второ колено, не можат да имаат дел на акции, директно или индиректно во организации што извршуваат активности што директно спаѓаат под надлежност на Агенцијата.

(6) Директорот е професионално ангажиран во Агенцијата со полно работно време.

(7) Советот избира и заменик на директорот на Агенцијата по пат на јавен конкурс со ист мандат како мандатот на директорот на Агенцијата.

(8) Заменикот на директорот на Агенцијата го заменува директорот на Агенцијата во случај кога тој е отсутен или кога поради болест или други причини не е во можност да ја врши својата функција, во сите негови надлежности и одговорности во раководењето.

(9) Заменикот на директорот на Агенцијата во соработка со директорот на Агенцијата врши работи од надлежност на директорот на Агенцијата што тој ќе му ги довери.

(10) Одредбите од ставовите (1), (2), (3), (4), (5) и (6) на овој член важат и за заменикот на директорот на Агенцијата.

5. Во член 8 став 1 од Уставот, утврдени се темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија и тоа:

- основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот;
- слободното изразување на националната припадност;
- владеењето на правото;
- поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска;
- политичкиот плурализам и слободните непосредни и демократски избори;
- правната заштита на сопственоста;
- слободата на пазарот и претприемништвото;
- хуманизмот, социјалната правда и солидарноста;
- локалната самоуправа;
- уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата и
- почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Согласно член 9 од Уставот, во Република Северна Македонија, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување; имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Со членот 20 од Уставот, на граѓаните им се гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања. Граѓаните можат слободно да основаат здруженија на граѓани и политички партии, да пристапуваат кон нив и од нив

да истапуваат. Програмите и дејствувањето на здруженијата на граѓаните и политичките партии не можат да бидат насочени кон насилно уривање на уставниот поредок на Републиката и кон поттикнување или повикување на воена агресија или разгорување на национална, расна или верска омраза или нетрпеливост. Забранети се воени или полувоени здруженија што не им припаѓаат на вооружените сили на Република Северна Македонија.

Според член 32 од Уставот секој има право на работа, слободен избор на вработување, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност. Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место. Секој вработен има право на соодветна заработувачка. Секој вработен има право на платен дневен, неделен и годишен одмор. Од овие права вработените не можат да се откажат. Остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Според член 51 од Уставот во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 54 од Уставот слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот. Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Согласно член 1 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр.184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018, 248/2018 и 27/2019), се уредуваат правата, обврските и одговорноста на радиодифузерите, давателите на аудиовизуелните медиумски услуги по барање и операторите на

јавни електронски комуникациски мрежи кои ги емитуваат или реемитуваат програмските сервиси на радиодифузерите.

Со член 4 став 1 од Законот, се определува дека Агенцијата е самостојно и независно непрофитно регулаторно тело со статус на правно лице со јавни овластувања.

Во членот 5 од истиот Закон е уредено дека Агенцијата во својата работа се грижи за постигнување на целите утврдени во членот 2 од овој закон (член 1). Агенцијата во својата работа е независна од друг државен орган или друго правно лице и треба да биде непристрасна кон нив (член 2). Агенцијата ги извршува работите во согласност со овој закон и прописите донесени врз основа на него, Законот за медиуми, Законот за општата управна постапка, доколку со овој закон поинаку не е одредено, други закони и стратешки документи на Република Северна Македонија, како и меѓународните договори од областа на медиумите и аудиовизуелните медиумски услуги што ги склучила или на кои им пристапила Република Македонија (член 3).

Врз основа на изнесените уставни и законски одредби, произлегува дека оспорените одредби од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, не се во спротивност со наведените уставни одредби.

Имено не станува збор за повреда на уставно загарантирано право на здружување во смисла на членство во политичка партија, туку се работи за ограничување што се однесува на партиските функционери кои се членови во органи и тела на политичка партија, да не смеат да бидат професионално ангажирани во Агенцијата, која што има својство на регулаторно тело.

Одредените ограничувања кои што се содржани во оспорените одредби всушност не водат кон дискриминација на граѓаните по основ на политичко уверување и дејствување во одредена политичка партија воопшто како што е елаборирано во самата иницијатива, туку истото се однесува само на членство во органи и тела на политичка партија

Оттука легитимно право на законодавецот е да пропише посебни услови за вршење на определени јавни функции, во конкретниов случај да ги пропише условите потребни за избор на кандидат за Директор на Агенцијата за ААВМУ и неговиот заменик, имајќи во предвид дека Агенцијата е самостојно и независно

непрофитно регулаторно тело со јавни овластувања има основи да пропише услови со кои ќе овозможи директор на оваа Агенција да не бил член во органи и тела на политичка партија и да не бил избрано или именувано лице, функционер кој раководи со орган на државна управа, министерство и раководен орган на јавно претпријатие и акционерско друштво, основани од државата во период од 10 години, засметано наназад од годината во која што ја поднесува кандидатурата, се со цел да се создадат услови за постигнување на повисок степен на доверба, независно, ефикасно и отчетно функционирање на Агенцијата.

Во овој случај според Судот оспорените одредби се уставно оправдани поради фактот што како една од законските утврдени надлежности на Агенцијата за аудио и аудио визуелни медиумски услуги е следење на изборните кампањи за време на изборните процеси, па поради тоа директорот или заменикот на директорот на Агенцијата би избегнале евентуална состојба на судир на интереси но истовремено би обезбедиле и непристрасно и објективно вршење на доверената функција.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе, со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, Никола Ивановски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.46/2019 од 27.11.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992) по моето гласање против Решението на Уставниот суд У.бр.46/2019 донесено на 27 ноември 2019 година за неповедување на постапка за оценување на уставноста на член 19 ставови 2 и 10 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, го издвојувам и писмено го образложувам своето:

**ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ**

Со означеното решение Уставниот суд со мнозинство гласови донесе Решение У.бр.46/2019 за неповедување на постапка за оценување на уставноста на член 19 ставови 2 и 10 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 184/13, 13/14, 44/14, 101/14, 132/14, 142/16, 132/17, 168/18 и 248/18).

Моето мислење е спротивно на оценката образложена во Решението на Уставниот суд поради следните правни причини:

Во член 19 ставови 2 и 10 од Законот е утврдено дека:

“(2) Кандидатот за Директор на Агенцијата за ААВМУ да не бил член во органи и тела на политичка партија и да не бил избрано или именувано лице, функционер кој раководи со орган на државна управа, министерство и раководен орган на јавно претпријатие и акционерско друштво, основани од државата во период од 10 години, засметано наназад од годината во којашто ја поднесува кандидатурата”.

“(10) Одредбите од ставовите (1), (2), (3), (4), (5) и (6) на овој член важат и за заменикот на директорот на Агенцијата”.

Согласно член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот една од темелните вредности на Уставниот поредок на Република Македонија е владеењето на правото.

Во членот 9 од Уставот е утврдено дека „Граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба“.

„Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви“.

Според членот 20 од Уставот:

“На граѓаните им се гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања (1)”.

“Граѓаните можат слободно да основаат здруженија на граѓани и политички партии, да пристапуваат кон нив и од нив да истапуваат (2)”.

Согласно членот 23 од Уставот „Секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции“.

Во член 32 ставови 1 и 2 од Уставот е пропишано дека „Секој има право на работа, слободен избор на вработување, за заштита при работењето и материјална обезбеденост за привремена невработеност како и дека секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место“.

Според членот 51 од Уставот „Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите“.

Во член 52 став 4 од Уставот е пропишано дека „Законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните“.

Согласно член 54 став 1 од Уставот „Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.

Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот (став 2).

Ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба (став 3)“.

Според членот 118 од Уставот „Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон“.

Врз основа на цитираните уставни и законски одредби сметам дека со самото тоа што не поведе постапка за оценување на уставноста и ги остави во правниот поредок оспорените одредби од Законот, се овозможи кандидатите за директор и заменик директор на Агенцијата за ААВМУ да имаат понеповолен третман во однос на кандидатите кои го немаат истиот дискриминаторски основ односно директна дискриминација на основните слободи и права на човекот и граѓанинот како на пример дека секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции (член 23 од Уставот) односно дека секој има право на работа, слободен избор на вработување (член 32 од Уставот).

Повеќе од јасно е дека оспорените одредби од Законот се во директна спротивност и со: принципот на владеење на правото (член 8 став 1 алинеја 3, членот 9 според кој граѓаните се еднакви во слободите и правата и членот 51 според кој во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот.

Во конкретниот случај очигледно е дека оспорените одредби од Законот имаат и повратно дејство и се понеповолни спрема граѓаните кои биле член во органи и тела на политичка партија и биле: избрани или именувани лица, функционер кој раководи со орган на државна управа, министерството и раководен орган на јавно претпријатие и акционерско друштво основани од државата во период од 10 години засметано наназад од годината во којашто ја поднесува кандидатурата бидејќи нивното дејство има влијание на односи коишто настанале пред влегувањето во сила на Законот што е во директна спротивност со член 52 ставови 1, 2, 3 и 4 од Уставот според кој законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“ пред да влезат во сила и дека не можат да имаат повратно дејство.

Исто така уверен сум дека одредбите на член 19 ставови (20 и (10) од Законот за ААВМУ не се во согласност со ставовите 1 и 3 на членот 54 од Уставот. Ова поради тоа што според означените уставни одредби, Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот. Тоа значи дека со закон не можат да се ограничат слободите и правата на човекот и граѓанинот, а во конкретниот случај не може да се ограничи правото на работа, слобода на избор на вработување како и дека секому под еднакви услови му е достапно секое работно место како и правото на учество во вршење на јавни функции.

На крајот сметам дека мнозинството судии на Уставниот суд при одлучувањето да не се поведе постапка за оценување на уставноста на член 19 ставови 2 и 10 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги требаше и мораше со должна почит да го земе во вид и членот 118 од Уставот според кој „Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон“.

Во нормативниот правен поредок на македонскиот правен систем, Уставот е највисок правен акт во хиерархијата на прав-

ните акти а меѓународните договори се меѓу Уставот и законите. Ова значи дека законите мора да бидат во согласност со Уставот, но и со ратификуваните меѓународни договори. Во такви услови најефективен начин на примена на меѓународните договори во националниот правен поредок е вградување на меѓународното право во националното законодавство и во практиката.

Во таа смисла сметам дека мнозинството судии на Уставниот суд требаше да ги имаат предвид и наводите на подносителот на иницијативата Павлина Зефиќ, адвокат од Скопје, која смета дека оспорените одредби од означениот закон се спротивни и на ратификуваните меѓународни договори од страна на нашата држава со кои се забранува дискриминацијата, се гарантира еднаквоста на граѓаните, се гарантира слободата на пристап до јавни функции и право на работа под еднакви услови и за секој, како што се: Универзалната декларација за правата на човекот на Генералното собрание на ООН од 1948 година, Меѓународен пакт за граѓански и политички права и членот 14 од Европската Конвенција за човековите слободи и права на Советот на Европа од 1950 година.

Врз основа на изнесеното сметам дека Уставниот суд требаше да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените одредби од Законот, а потоа да ги укине или поништи.

Судија на Уставниот суд  
Јован Јосифовски  
(У.бр.73/2018 од 25.12.2018)

## 28.

### У.бр.113/2019

- Непреземање дејствие од страна на извршителите

**Извршителот е должен да ги преземе сите потребни дејствија за остварување на утврденото право во извршната исправа, а доверителот во секое време може да побара од извршителот известување за текот на постапката, а со тоа да добие и сознание дали и кои дејствија ги**

презел извршителот, дали тие дејствија се во согласност со Законот или пак да добие сознание дека извршителот не презел одредено дејствие. Во таа смисла, доколку од известувањето на извршителот произлегува дека тој и по истекот на подолг временски период не презел никакви дејствија за кои тој е овластен и задолжен, од моментот кога странките дознале за овој факт имаат право во рок од три дена да поднесат приговор до судот односно од тој момент почнува да тече процесниот рок за поднесување на приговор. Со ваквото законско уредување е обезбедена правната сигурност и владеењето на правото за странките, а особено за доверителот и на овој начин се создадени услови и можности за остварување на уставно загарантираното право на судска заштита против поединечните акти на извршителите.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 4 декември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 86 став 2, во делот „...односно непреземањето на дејствие...“ и во делот „...односно непревземеното дејствие.“ од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018).

2. Оливер Давидовски од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оцену-

вање на уставноста на одредбите од член 86 став 2 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според подносителот на иницијативата оспорениот член 86 став 2, во делот: „... односно непреземањето на дејствие..“ и во делот: „... односно непревземеното дејствие.“ од истиот став на член 86 од Законот за извршување не бил во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, членот 50 и членот 51 од Уставот на Република Северна Македонија.

Според наводите во иницијативата, согласно член 40 став 1 од Законот за извршување, извршителот преземал повеќе дејствија со цел реализација на извршната исправа. Меѓутоа, за преземање на сите тие извршни дејствија не биле предвидени никакви процесни рокови во кои извршителот бил должен да постапува по одредено дејствие, така што често се случувало извршителот да не преземе никакво извршно дејствие, иако согласно наведениот член од Законот бил обврзан да го преземе, или пак молчел и не постапувал по применото барање за извршување.

Понатаму, подносителот наведува дека единствен процесен механизам за заштита кој ѝ стоел на располагање на странката или на учесникот во постапката, било правото на приговор утврдено во членот 86 од Законот, под наслов „Приговор за незаконитости при извршувањето“. Во ставот 2 на членот 86 бил предвиден процесен рок од 3 (три) дена во кој странката или учесникот кој сметал дека била сторена некаква незаконитост од страна на извршителот, можел да поднесе приговор до надлежниот суд.

Според тоа, подносителот смета, дека законскиот определен субјективен рок од 3 дена за поднесување на приговор до судот во случаите предвидени со Законот, било во функција на обезбедување на брза, ефикасна заштита на правата на учесниците во постапката.

Во наводите на иницијативата се потенцира дека кога станувало збор за преземање одредено дејствие, односно определено чинење или сторување од страна на извршителот, рокот од три дена за странката започнувал да тече од денот кога таа дознала за преземеното дејствие, што според подносителот тоа не било спорно. Меѓутоа, спорно било прашањето, со кое се соочил и подносителот на иницијативата, како доверител во извршна постапка, како да се пресмета рокот од три дена во

случај кога извршителот не презел никакво дејствие за кое според Законот бил обврзан да го преземе, а според подносителот, непреземањето на одредено дејствие од членот 40 од Законот или нечинењето од страна на извршителот, претставувало сериозна повреда и незаконитост во постапката. Евентуалната повреда сторена со непреземање на одредено дејствие односно со нечинење, подносителот смета дека со законската регулатива морало да биде утврдена како повреда на правото на странките во постапката по поднесен приговор против неправилности при извршувањето, бидејќи решението на судот со кое се утврдувало повредата претставувало основ за поднесување на тужба за одговорност од штета настаната од страна на извршителот во смисла на член 43 став 2 од Законот за извршување.

Врз основа на сите овие наводи, подносителот поставува прашање како да се постапи во ситуација кога извршителот воопшто не презел никакви извршни дејствија заради остварување на признатото право на доверителот со извршната исправа и што ако извршителот бил сосема пасивен и повеќе години не преземал соодветни дејствија и не постапувал по барањето за извршување со што за странката би настанале штетни последици и неможност да го оствари своето право утврдено со извршната исправа.

На крај, подносителот наведува дека од оспорените делови на членот 86 од Законот за извршување, воопшто не било јасно од кој момент би започнал да тече процесниот рок од 3 (три) дена за поднесување на приговор до судот, односно не бил јасно утврден моментот од кога би започнал да се засметува наведениот рок, со оглед на тоа што во Законот за извршување никаде не се определени процесни рокови за преземање определени извршни дејствија. Според подносителот, се поставувало прашањето кога странката дознава за непреземање на дејствие, особено ако од моментот на поднесувањето на барањето за извршување, извршителот не презел никакви дејствија повеќе години.

Според подносителот, оспорените делови од законската одредба, поради горенаведените аргументи, биле нејасни, паушално поставени односно не биле правно издржани и немало јасни критериуми од кои може јасно и недвосмислено да се утврди заклучок со цел овие апстрактни одредби квалитетно да се применат во практиката и да се обезбеди непречена судска заштита на странките во случај на непреземање на соодветни законски дејствија од страна на извршителот.

Поради наведеното, подносителот на иницијативата смета дека оспорените одредби од членот 86 од Законот за извршување не биле во согласност со темелната вредност за владеење на правото утврдена во член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, со член 50 став 2 од Уставот со кој се гарантира судска заштита и со членот 51 од Уставот според кој законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Од тие причини, подносителот на иницијативата му предлага на Уставниот суд да ја утврди недоследноста и недореченоста на оспорените делови од законската одредба поради нивната спротивност со уставното начело на правна сигурност, да поведе постапка за оценување на уставноста на оспорените делови од оспорената одредба и истите да ги укине.

3. Судот на седницата утврди дека оспорениот став 2 на членот 86 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018) гласи: „Приговорот образложен, аргументиран и поткрепен со соодветни докази во доволен број на примероци, се поднесува во рок од три дена по денот на осознавање на незаконитоста односно преземањето на дејствие, но не подоцна од три месеци по преземеното, односно непревземеното дејствие. Приговор во никаков случај не може да се поднесе по истекот на 15 дена сметано од денот на донесувањето на заклучокот за намирување.“.

4. Согласно член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, покрај другите, темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија е и владеењето на правото.

Со член 50 став 2 од Уставот се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд на Република Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Во членот 1 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018) се уредуваат правилата според кои извршителите постапуваат заради присилно извршување на судска одлука која гласи на исполнување на обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено (став 1). Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на одлука донесена во управна постапка која гласи на исполнување на парична обврска, освен ако со друг закон поинаку не е определено (став 2). Одредбите на овој закон се применуваат и врз присилно извршување на нотарски исправи и други извршни исправи предвидени со закон (став 3).

Според членот 2 од Законот за извршување, во ставот 1 е уредено дека основа за извршување претставува извршната исправа, а во ставот 2 на овој член е утврдено дека извршувањето започнува по барање на доверителот.

Редоследот на постапувањето на извршителот и итноста во постапувањето е уредено во членот 6 според кој извршителот при спроведување на извршувањето е должен да постапува веднаш и предметите да ги земе во работа по редот како што ги примил, освен ако природата на побарувањето или посебните околности бараат да се постапи поинаку за што е должен да состави службена белешка.

Согласно член 11 точка 4. „странка“ е доверител и должник.

Извршни исправи, согласно член 12 став 1 од Законот за извршување се:

- 1) извршна судска одлука и судско порамнување;
- 2) извршна одлука и порамнување во управна постапка, ако гласат на исполнување на парична обврска;
- 3) извршна нотарска исправа;
- 5) решение за издавање на нотарски платен налог и
- 6) друга исправа која како извршна исправа е предвидена со закон.

Според ставот 2 од овој член, потврда за извршност става судот, односно органот којшто одлучувал за побарувањето во прв степен.

Во членот 17 е регулирана подобноста на извршната исправа за извршување, при што според ставот 1 од овој член извршната исправа е подобна за извршување ако во неа се назначени доверителот и должникот, како и предметот, видот,

обемот и времето на исполнувањето на обврската. Според ставот 2 ако во извршната исправа не е определен рокот за доброволно исполнување на обврската, извршителот го повикува должникот во рок од осум дена од денот на доставувањето на поканата да ја исполни обврската утврдена во извршната исправа.

Поднесување на барањето за извршување е регулирано во членот 28 од Законот, при што во ставот 3 е уредено дека извршителот е должен да постапува по барањето за извршување. Според ставот 4 од овој член со врачувањето на извршната исправа чие извршување се бара, извршителот е овластен да избере средства на извршување и предмети на должникот заради целосно извршување на извршната исправа.

Согласно член 40 став 1 од Законот за извршување, извршителот ги презема следниве дејствија:

- прима барања за извршување,
- врши достава на судски писмена врз основа на решение на суд согласно одредбите на Законот за парнична постапка,
- врши достава на налози, записници, заклучоци и други документи кои произлегуваат од вршењето на неговата работа,
- врши легитимирање на странките и учесниците во извршувањето,
- прибира податоци за имотната состојба и други податоци за должникот во функција на извршувањето,
- донесува налози и заклучоци, составува записници, барања, потврди и службени белешки, согласно со одредбите на овој закон,
- врши попис, процена, пленидба и продажба на подвижни предмети, права и недвижности, прима средства од должникот, предава во владение,
- распределува средства од извршување,
- врши продажба на подвижни и недвижни предмети и спроведува извршување врз други имотни права во стечајна постапка, по барање на стечајниот управник, освен продажба на деловниот потфат,
- врши пломбирање (запечатување) на подвижни предмети и недвижности заради оневозможување на нивната употреба или трошење со ставање жиг на извршителот,
- врши испразнување од луѓе и од ствари и предавање на недвижности и презема други дејствија потребни за спроведување на извршувањето определени со закон,
- врши објавување во средствата за јавно информирање,
- поднесува барање за поставување на старател за посебни случаи до Центарот за социјални работи кога адресата на должникот е непозната или нема застапник,

- поднесува барање за добивање на податоци за поседување на трансакциска сметка до правното лице кое го води Единствениот регистар на трансакциски сметки во врска со предметот на извршување,
- дава известување за состојба на предмет по барање на странките,
- презема други дејствија во врска со доверени работи од судот,
- презема дејствија за обезбедување на материјални докази како доверена работа од судот,
- издава потврда за намирност на побарувањето и
- презема и други дејствија предвидени со закон.

Од анализата на член 40 став 1 од Законот произлегува дека во оваа законска одредба се утврдени сите дејствија што е должен да ги преземе извршителот за остварување на утврденото право во извршната исправа и дека согласно алинејата 15 на овој член, доверителот во секое време може да побара од извршителот известување за текот на постапката, со што ќе добие и сознание дали и кои дејствија ги презел извршителот и дали тие дејствија се во согласност со Законот, или пак, ќе добие сознание дека извршителот не презел одредено дејствие за да може понатаму да преземе соодветни мерки предвидени со Законот.

Согласно член 43 став 1 од Законот за извршување, извршителот е одговорен за целата штета што ја причинил на странката или спрема трети лица, со незаконско спроведување на извршните дејствија и со неисполнување на должностите што ги има како извршител според овој закон. Според ставот 2 на овој член извршителот не одговара за причинетата штета доколку незаконитоста или неисполнувањето на должностите, не е утврдено во постапка по изјавен приговор по членот 86 од овој закон.

Од анализата на оваа законска одредба произлегува дека извршителот е одговорен за штетата што би ја причинил на странката во случај на неисполнување на должностите.

Во членот 47 од Законот е утврден начинот како се доставуваат писмената и актите до странките и тој гласи:

„(1) Доставата на актите кои произлегуваат од работата на извршителот предвидени со овој закон се врши со непосредно предавање на актот од страна на извршителот или по пошта.

(2) Ако лицето на кое актот непосредно му се доставува не се затече таму каде што треба да се изврши доставувањето, извршителот ќе му остави кај едно од лицата наведени во членот 136 од Законот за парничната постапка писмено известување да дојде во определен ден и

час во канцеларијата на извршителот заради примање на актот. Ако лицето не дојде да го прими актот, а доаѓањето не го оправда во рок од три дена сметано од денот кога тоа е повикано во канцеларијата на извршителот да го прими, актот ќе се испрати препорачано по пошта. Ако актот не биде подигнат во рок од осум дена од денот на известувањето дека актот треба да го подигне, ќе се смета дека доставата е уредно извршена.

(3) Ако доставата се врши по пошта таа се врши со препорачана пратка. Ако доставата не успее ќе се направи повторен обид во рок од осум дена со препорачана пратка. При неуспешен повторен обид извршителот доставата ја врши со јавна објава согласно со членот 48 од овој закон.

(4) Извршителот е должен секој неуспешен обид за достава да го констатира со службена белешка.

(5) За дејствијата кои ги презел за достава согласно овој член извршителот има право на надоместок и материјални трошоци согласно со Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителите.“

Според членот 54 од Законот, министерот за правда врши надзор над работата над извршителите, при што во алинејата 13 е предвидено дека се врши надзор и за уредно и навремено постапување на извршителот по поднесоци на странки, судови и државни органи.

Од горенаведената законска одредба произлегува дека извршителот мора благовремено да го известува, покрај другите субјекти и доверителот по секое негово барање за текот на постапката, за што надзор врз постапувањето на извршителот врши министерот за правда, при што извршителот може да одговара доколку не постапува, покрај другото, и по барањата на странките.

Во членот 57 од Законот за извршување е уредено прашањето за дисциплинската одговорност на извршителот. Според ставот 1 на овој член извршителот одговара дисциплински за своето нестручно и несовесно работење предвидено во закон, подзаконските акти и актите на Комората, со кои се уредува работењето на извршителот. Согласно ставот 2 нестручно постапување е повреда на Законот со кое при спроведувањето на извршувањето извршителот причинил штета или предизивува повреда на правата на странките во постапката или на трети лица, а според ставот 3 несовесно постапување е постапување спротивно на Кодексот за професионалната етика на извршите-

лите и обврските предвидени во Статутот и другите општи акти на Комората.

Во членот 86 од Законот, се уредуваат прашањата во однос на поднесување на Приговор за незаконитости при извршувањето, и гласи:

„(1) Странката, учесникот или трето лице кое што смета дека извршителот при извршувањето постапувал незаконито, или пак пропуштил да преземе определено законско дејствие, може да поднесе приговор до основниот суд на чие подрачје извршувањето, или пак дел од него, се спроведува.

(2) Приговорот образложен, аргументиран и поткрепен со соодветни докази во доволен број на примероци, се поднесува во рок од три дена по денот на осознавање на незаконитоста односно преземањето на дејствие, но не подоцна од три месеци по преземеното, односно непревземеното дејствие. Приговор во никаков случај не може да се поднесе по истекот на 15 дена сметано од денот на донесувањето на заклучокот за намирување (оспорен став).

(3) Приговорот веднаш, а најдоцна во рок од 48 часа по приемот на приговорот до судот се доставува на одговор, до извршителот, кој е должен во рок од 24 часа да се произнесе по приговорот. По потреба приговорот во истиот рок се доставува и до странките и учесниците. Доколку судот смета дека е потребно да ги сослуша странките, учесниците и извршителот пред судот, поканата во која се утврдени датумот и времето на сослушување ги доставува заедно со приговорот.

(4) Надлежен судија определен со годишниот распоред за работа на Судот, одлучува по приговорот во рок од 72 часа од истекот на рокот за одговор на извршителот.

(5) Судот, донесува решение по приговорот во рокот определен во ставот (4) на овој член, без оглед на тоа дали спротивната странка навремено дала одговор по приговорот или пак изјавила дека истиот не го оспорува.

(6) Со решението од ставот (5) на овој член приговорот може да се отфрли, одбие или усвои.

(7) Судот со решението со кое го усвојува приговорот, ги утврдува сторените незаконитости и ги става вон сила преземените извршни дејствија, или пак го утврдува пропуштањето за преземање на определено законско дејствие.

(8) Судот со решението не може да го запре извршувањето, ниту да го задолжува извршителот да презема извршни дејствија.

(9) Приговорот не го задржува извршувањето, освен ако не е поинаку определено со овој закон.

Однесувањето и постапувањето на извршителите во рамките на вршење на својата дејност, односно во процесот на

примена на Законот за извршување е регулирано со Кодексот за професионална етика на извршителите донесен од Собранието на Комората на извршители на Република Северна Македонија на 20.06.2016 година.

Според член 4 точка д.) од Кодексот, извршителот е должен во однесувањето спрема странките во извршувањето:

- да ги почитува странките и нивното достоинство;
- на писмено барање на странките во примерен рок да обезбеди информација по однос на извршувањето;
- да не дава погрешни информации;
- странките да ги информира за евентуално настанување на нови трошоци и за висината на трошоците кога странките предлагаат преземање нови дејства во извршувањето;
- да има определено приемно време за странки во кое приемно време ќе биде достапен;
- во случај на незадоволство на странката да ја информира за нејзините права;....

Од анализата на изнесените законски одредби, како и од Кодексот произлегува дека извршителот е должен при спроведување на извршувањето да постапува веднаш, односно во примерен рок да ги презема сите дејствија за кои е обврзан согласно Законот за извршување. Исто така, извршителот е должен во примерен рок да постапува по барањата на странките и да ги известува за текот на постапката што се води за остварување на правата на доверителот утврдени со извршната исправа.

Во член 40 став 1 од Законот се утврдени сите дејствија што е должен да ги преземе извршителот за остварување на утврденото право во извршната исправа и дека во секое време доверителот може да побара од извршителот известување за текот на постапката, а со тоа да добие и сознание дали и кои дејствија ги презел извршителот, дали тие дејствија се во согласност со Законот или пак да добие сознание дека извршителот не презел одредено дејствие за да може понатаму да ги преземе соодветните мерки предвидени со Законот. Во таа смисла, доколку од известувањето на извршителот произлегува дека тој и по истекот на подолг временски период не презел никакви дејствија за кои тој е овластен и задолжен, од моментот кога странките дознале за овој факт имаат право во рок од три дена да поднесат приговор до судот.

Согласно тоа, од оној момент кога странката добила известување од извршителот за текот на постапката, па и дека извршителот не презел соодветни дејствија, има право во рок од 3 дена од денот на добиените сознанија да поднесе приговор до судот, односно како одговор на прашањата на подносителот на иницијативата, од тој момент почнува да тече процесниот рок за поднесување на приговор.

Во отсуството на вакво уредување во Законот би се создала правна состојба во која странките би немале правна заштита во случај кога извршителот не ги презел потребните дејствија во примерен рок и не постапувал во согласност со законот. Со тоа би се создало поголема правна несигурност, на начин што ќе им се оневозможи правото на судска заштита односно правото на поднесување на приговор до основниот суд доколку извршителот при извршувањето не ги презел соодветните законски дејствија. Со опстојувањето во правниот промет на оспорените делови на законската одредба се овозможува поголема правна заштита на учесниците во извршната постапка и контрола над работата на извршителите за конкретно спроведено дејствие, а сè со цел правилно и навремено да се спроведе извршната исправа.

Поради наведеното, Судот оцени дека не се основани наводите во иницијативата и дека со наведените законски одредби јасно е определено од кога започнува да тече рокот за поднесување на приговор и во кои случаи странките имаат право на приговор до судот, со што е обезбедена правната сигурност и владеењето на правото за странките, а особено за доверителот, како и дека токму на овој начин се создадени услови и можности за остварување на уставно загарантираното право на судска заштита против поединечните акти на извршителите.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.113/2019 од 04.12.2019)**

## 29.

### У.бр.100/2019

#### - Амнестија

Не постои уставна определба дека амнестијата мора да биде општа во смисла да се однесува на сите кривични дела, туку законодавецот има уставно овластување да определи за кои кривични дела ќе даде амнестија, бидејќи законодавецот ја димензионира рамката на амнестијата.

Со определувањето на амнестијата во зависност од видот на кривичните дела, сторителите на тие определени кривични дела се ставаат во еднаква правна положба, без оглед на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, со што е запазено начелото на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" број 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 202/2019) на седницата одржана на 4 декември 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 1 и член 2 од Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018).

2. Митко Чавков од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на

уставноста на членот 1 и членот 2 од Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018).

Според наводите во иницијативата, со оспорените одредби од членовите 1 и 2 од Законот за амнестија, се повредувале одредбите од Уставот, и тоа: членот 8 според кој како темелни вредности на уставниот поредок се определени основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, како и владеењето на правото, потоа, членот 9 според кој граѓаните во Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба и граѓаните пред Уставот и законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Во иницијативата се наведува дека спротивно на наведените уставни норми биле одредбите од членот 1 од Законот за амнестија со кои било ограничено важењето на Законот само за одредени кривични дела и определени лица, како што тоа било уредено во ставот 3 од овој член од Законот според кој амнестијата не се однесувала за лицата и кривичните дела кои биле посебно наведени во овој став од членот 1 од Законот.

Во иницијативата, исто така се наведува дека одредбите од членот 2 од Законот за амнестија не биле во согласност со погоре наведените одредби од Уставот, поради тоа што било предвидено судот кој одлучувал во текот на траењето на судската постапка, а по претходно прибавено мислење од јавниот обвинител, тој суд да одлучува на кого ќе му го уважел барањето за амнестија, и со тоа амнестијата добивала статус на „судска амнестија“, наместо на законска амнестија како чин на простување и милост на државата против сторителите на кривични дела да не покренува кривично гонење или на веќе осудените лица казната да им биде простена или ублажена.

Во иницијативата се укажува дека врз основа на конкретната амнестија со овој закон, во текот на судската постапка за настаните од 27 април 2017 година од повеќе обвинети лица, амнестија добиле само 20 обвинети лица и тоа по самостојна оцена на судот, а по претходно прибавено мислење од јавен обвинител што било целосно неуставно и дискриминирачки.

Од овие причини со иницијативата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста на членовите 1 и 2 од Законот за амнестија и истите да ги поништи.

3. Судот на седницата утврди дека Законот за амнестија предвидел:

#### Член 1

(1) Со овој закон се ослободуваат од кривично гонење, се запираат поведените кривични постапки и целосно се ослободуваат од издржување на казната затвор (во натамошниот текст: „амнестија“) лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година.

(2) Со амнестија од ставот (1) на овој член се:

- ослободуваат од кривично гонење според Кривичниот законик и друг закон на Република Македонија лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со собраниските настани од 27 април 2017 година,

- запираат кривичните постапки за кривични дела според Кривичниот законик и друг закон на Република Македонија против лица осомничени и обвинети, а во врска со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело до денот на влегувањето во сила на овој закон,

- ослободуваат од извршување на казна условна осуда и се ослободуваат од издржување на казната затвор лицата кои сториле кривични дела според Кривичниот законик и друг закон на Република Македонија, а во врска со настаните од Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година, а кои на денот на влегувањето во сила на овој закон започнале со извршување на казната условна осуда или издржување на казната затвор во казнено-поправните установи во Република Македонија.

(3) Одредбите од ставот (2) алинеи 1, 2 и 3 на овој член не се однесуваат за лица осомничени, обвинети, правосилно осудени како и лица кои издржуваат казна затвор за настаните поврзани и во врска со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година за кои постои основано сомнение дека учествувале во подготвување или организирање на настаните во Собранието на Република Македонија или се правосилно осудени, а кои до денот на влегувањето во сила на овој закон сториле кривично дело „Здружување заради непријателска дејност“ од членот 324 став 1 од Кривичниот законик, лица со прикриен идентитет кои употребиле физичка сила, лица кои сториле насилство, лица кои неовластено носеле оружје или распрку-

вачки материјали и лица кои постапиле спротивно на службените овластувања при вршење на кривичното дело „Терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста“ од членот 313 од Кривичниот законик, кривичното дело „Убиство“ од членот 123 од Кривичниот законик, кривичното дело „Насилство“ од членот 386 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15 и 97/17).

(4) Овој исклучок не се однесува на сторители на кривичното дело „Насилство“ од членот 386 од Кривичниот законик, како и сторители на кривичното дело „Здружување заради непријателска дејност“ од членот 324 од Кривичниот законик во врска со членовите 18, 19, 23 и 24 од Кривичниот законик.

(5) Се определува бришење на осудата и се укинува правната последица на осудата заклучно со денот на влегувањето во сила на овој закон.

## Член 2

(1) Постапката за примена на овој закон за лицата против кои е во тек кривична постапка, се поведува по барање на осомниченото, обвинетото и осуденото лице.

(2) Барањето од ставот (1) на овој член се поднесува во рок од 5 (пет) дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, до првостепенит суд пред кој се води постапката, кој го носи решението во рок од 5 (пет) дена по приемот на барањето доколку се исполнети условите од овој закон, а по претходно прибавено мислење од надлежен јавен обвинител.

(3) Постапката за примена на овој закон за лицата кои се правосилно осудени, а кои не отпочнале со издржување на казната затвор, по службена должност ја поведува надлежниот првостепен суд што ја донел пресудата, по барање на надлежниот јавен обвинител, по барање на осуденото лице или лице кое во корист на обвинетиот може да изјави жалба.

(4) Постапката за примена на овој закон за лицата кои се правосилно осудени и се на издржување на казната затвор, по службена должност ја поведува казнено-поправната установа во која осуденото лице ја издржува казната затвор.

(5) Решението за амнестија според одредбите од овој закон го донесува судот што ја донел првостепената одлука, во рок од пет (5) дена од денот на приемот на барањето.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото, е темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Со членот 9 од Уставот е уредено дека граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со член 68 став 1 алинеја 18 од Уставот, се утврдува дека Собранието на Република Северна Македонија дава амнестија.

Амнестијата е право на простување (милост) на државата кон сторителите на казнени дела којашто во правните системи е позната како овластување на државата под услови пропишани со закон, против сторители на кривични дела да не се покренува казнено гонење или на веќе осудените лица казната да им биде простена или ублажена. Институтот амнестија наоѓа смисла во неприкосновеното право на казнување на државата, од каде произлегува и правото на простување на сторителот на казненото дело.

Според Уставот на Република Северна Македонија, орган за давање на амнестија во нашата држава е Собранието на Републиката.

Во однос на амнестијата, Уставот само утврдува овластување за законодавецот да дава амнестија, но не го определува видот на амнестијата, ниту за кои кривични дела и сторители таа ќе се однесува, со што овие прашања се препуштени поблиску да ги уреди законодавецот како овластен давател на амнестијата со актот на амнестија.

Со членот 113 (амнестија) од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија” бр.37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015 и 97/2017), законодавецот ги определил видовите на амнестија, односно дека на лицата кои се опфатени со акт за амнестија им се дава ослободување од

гонење или потполно или делумно ослободување од извршување на казната, им се заменува изречената казна со поблага казна, им се определува бришење на осудата или им се укинува определена правна последица од осудата.

Од донесувањето на Уставот на Републиката до денес, правото за давање на амнестија законодавецот го има искористено неколкупати, при што самиот го утврдил видот на амнестијата, за кои кривични дела и за кои лица истата ќе се однесува, имајќи во вид дека не постои уставно ограничување за тоа.

Имајќи предвид дека во Уставот нема ограничување за законодавецот за начинот на кој ќе ја одреди амнестијата, ниту во поглед на категоријата на лица на казнени дела, ниту во поглед на категоријата на сторители или осудени лица кои ќе бидат опфатени со амнестијата, ниту во поглед на определени казни, ниту ограничување во однос на степенот и обемот од ослободување од извршување на изречена казна затвор, неспорно произлегува дека законодавецот има право со конкретен закон за амнестија да ги определи лицата на кои ќе се однесува амнестијата, а на кои таа нема да се однесува.

Потребата од донесување на конкретен акт за амнестија може да биде различна, па во зависност од таа потреба и целта која сакал законодавецот да ја постигне со амнестијата, таа може да се однесува за определени казнени дела, определена категорија на сторители или осудени лица, или пак определени казни, што законодавецот го утврдува во секој конкретен акт за амнестија.

Во конкретниот случај, Собранието на Републиката користејќи го уставното право и овластување за давање на амнестија, повторно го употребил своето право на простување на сторителите на казнени дела, донесувајќи го предметниот Закон за амнестија во декември 2018 година.

Собранието на Републиката, како овластен давател на амнестијата, го донел Законот за амнестија („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018), со кој во член 1 став 1 утврдил дека се ослободуваат од кривично гонење, се запираат поведените кривични постапки и целосно се ослободуваат од издржување на казната затвор, лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година.

Поаѓајќи од целината на одредбите од членот 1 од Законот за амнестија, кој е цитиран во содржината на оспорениот акт, се гледа дека во ставот (2) од овој член, пропишани се условите кои се однесуваат на лицата поврзани со настаните од 27 април 2017 година, за ослободување од кривично гонење, за запирање на поведените кривични постапки и ослободување од издржување на казната затвор. Во ставовите (3) и (4) од членот 1 од овој закон, законодавецот применил негативна клаузула при нормирањето и утврдил:

„Одредбите од ставот (2) алинеи 1, 2 и 3 на овој член не се однесуваат на лица осомничени, обвинети, правосилно осудени како и лица кои издржуваат казна затвор за настаните поврзани и во врска со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година за кои постои основано сомнение дека учествувале во подготвување или организирање на настаните во Собранието на Република Македонија или се правосилно осудени, а кои од денот на влегувањето во сила на овој закон сториле кривично дело „Здружување заради непријателска дејност“ од член 324 став 1 од Кривичниот законик, лица со прикриен идентитет кои употребиле физичка сила, лица кои сториле насилство, лица кои неовластено носеле оружје или распрскувачки материјали и лица кои постапиле спротивно на службените овластувања при вршење на кривичното дело „Терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста“ од членот 313 од Кривичниот законик, кривичното дело „Убиство“ од членот 123 од Кривичниот законик, кривичното дело „Насилство“ од членот 386 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015 и 97/2017) – (став 3).

Овој исклучок не се однесува на сторители на кривично дело „Насилство“ од членот 386 од Кривичниот законик, како и сторители на кривичното дело „Здружување заради непријателска дејност“ од членот 324 од Кривичниот законик во врска со членовите 18, 19, 23 и 24 од Кривичниот законик (став 4)“. (подготвување-член 18, обид-член 19, поттикнување-член 23, помагање –член 24)

Во ставот 5 од членот 1 на овој закон е утврдено дека се определува бришење на осудата заклучно со денот на влегување во сила на овој закон (20 декември 2018 година).

Од одредбите на членот 1 од Законот за амнестија, се гледа дека како прво, во ставот 1 е определен предметот на неговото уредување, а тоа е давање амнестија и субјектите на кои амнестијата се однесува, потоа во ставот 2 со алинеите 1, 2 и 3 законодавецот прецизно ги уредил условите за остварување на амнестијата.

Меѓутоа, овој член од Законот, во ставот 3 утврдил исклучок во кои случаи амнестијата не се однесува, односно уредил кога таа не ги опфаќа прецизно наведените кривични дела и лица осомничени, обвинети, правосилно осудени и лица кои издржуваат казна затвор за настаните поврзани и во врска со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година.

Со одредбите од членот 2 од Законот за амнестија, е уредено дека постапката за примена на овој закон за лицата против кои е во тек кривична постапка, се поведува по барање на осомниченото, обвинетото и осуденото лице (став 1).

Барањето од став (1) на овој член се поднесува во рок од 5 (пет) дена од денот на влегувањето во сила на овој закон, до првостепениот суд пред кој се води постапката, кој го носи решението во рок од 5 (пет) дена од приемот на барањето доколку се исполнети условите од овој закон, а по претходно прибавено мислење од надлежен јавен обвинител (став 2).

Постапката за примена на овој закон за лицата кои се правосилно осудени, а кои не отпочнале со издржување на казната затвор, по службена должност ја поведува надлежниот првостепен суд што ја донел пресудата, по барање на надлежниот јавен обвинител, по барање на осуденото лице или лице кое во корист на обвинетиот може да изјави жалба (став 3).

Постапката за примена на овој закон за лицата кои се правосилно осудени и се на издржување на казната затвор, по службена должност ја поведува казнено-поправната установа во кој осуденото лице ја издржува казната затвор (став 4).

Решението за амнестија според одредбите од овој закон го донесува судот што ја донел првостепената одлука, во рок од пет (5) дена од денот на приемот на барањето (став 5).

Со иницијативата се оспоруваат одредбите од членот 1 и членот 2 од Законот за амнестија од аспект дека законодавецот амнестијата неосновано ја поделил со пропишување на различен пристап и селективен однос кон лицата поврзани со настаните од 27 април 2017 година, на едни за кои амнестијата се однесува и за други лица кои се исклучени од амнестијата, со што амнестијата го изгубила степенот на општост спрема опфатот на лицата врз кои таа ќе биде применета и постапката за примена на овој закон, спротивно на уставните норми за почитување на основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите.

Од анализата на оспорените одредби од Законот за амнестија произлегува дека законодавецот јасно и прецизно определил што е предмет на амнестијата, дека се ослободуваат од кривично гонење, се запираат поведените кривични постапки и целосно се ослободуваат од издржување на казната затвор лицата за кои постои основано сомневање дека сториле кривично дело поврзано со настаните во Собранието на Република Македонија од 27 април 2017 година, како што е тоа детално пропишано во ставот 2 од членот 1 од Законот за амнестија и со овој закон во ставот 3 е пропишан исклучокот за лицата и кривичните дела подробно опишани, кои законодавецот не ги опфатил со амнестијата и се исклучени од ова право, што претставува негово уставно овластување и слобода да ги утврди елементите и границите на амнестијата. Ова со оглед на тоа што не постои уставна определба дека амнестијата мора да биде општа во смисла да се однесува на сите кривични дела, како што всушност се бара со иницијативата, туку законодавецот има уставно овластување да определи за кои кривични дела ќе даде амнестија, бидејќи законодавецот ја димензионира рамката на амнестијата.

Притоа, треба да се има предвид дека со определувањето на амнестијата во зависност од видот на кривичните дела, сторителите на тие определени кривични дела се ставаат во еднаква правна положба, без оглед на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, со што

е запазено начелото на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите.

Во Законот за амнестија, законодавецот го детерминирал видот на амнестијата, а прашањето од гледиштето на Уставот не е дали Уставниот суд или некој друг, смета дека треба или не треба, токму лицата опфатени со Законот да бидат амнестирани, да не бидат амнестирани или и други да бидат амнестирани, (Уставниот суд не може да се стави на местото на Собранието и да ја врши неговата улога), туку дали имало уставно овластување Собранието за тоа што го направило или немало. Оттука, прашањето со кое се проблематизира зошто некои сторители на кривични дела немаат право на амнестија, а други имаат, според Судот е неосновано, затоа што не постои право на амнестија на граѓаните за да се стават во контекст на еднаквост, туку постои прерогатив за давање амнестија.

Имајќи го предвид погоре наведеното, уставното овластување Собранието да дава амнестија, коешто истовремено подразбира и негово право да го определи степенот односно за кои се однесува и за кои не се однесува амнестијата во контекст на пропишаното во Законот и да ја одреди категоријата на лицата кои ќе бидат опфатени со амнестијата, односно лицата на кои амнестијата нема да се однесува, пред Судот не може да се постави прашањето за согласноста на оспорените одредби од Законот за амнестија, со одредбите на Уставот на кои се повикува подносителот со иницијативата.

Од аспект на постапката за примена на овој закон, со членот 2 е пропишано како се поведува постапката, при што самата постапка за лицата против кои е во тек кривичната постапка се поведува по барање на тие лица, кое се поднесува во рок од 5 дена од влегување во сила на овој закон, до првостепениот суд пред кој се води постапката кој донесува решение за амнестија доколку се исполнети условите од овој закон, а по претходно прибавено мислење од надлежен јавен обвинител. Лицата кои се правосилно осудени, а кои не отпочнале со издржување на казна затвор, по постапката по службена должност ја поведува надлежниот првостепен суд што ја донел пресудата, по барање на надлежен јавен обвинител, по барање на осудено лице или лице кое во корист на обвинетиот може да изјави жалба, а постапката за лицата кои се правосилно осудени и се на издржување на казна затвор, се поведува по службена должност

од страна на казнено-поправната установа во која осуденото лице ја издржува казната затвор.

Одредбите од Законот коишто се однесуваат на начинот на поведување постапка за давање амнестија зависно од положбата на лицата во кривичната постапка, со третирање на надлежен суд, јавен обвинител и казнено-поправната установа во која осуденото лице ја издржува казната затвор, а во контекст со целината на Законот, не пропишува помали права на едни наспрема други на тие лица кои ги исполнуваат условите за амнестија, а од друга страна овие одредби неспорно имаат за цел брзо и ефикасно спроведување на постапката.

На овој начин, со одредбите од Законот за амнестија се обезбедува ефикасност и економичност во остварување на амнестијата кон лицата за кои Законот е донесен, а случаите на евентуално нееднаков третман на некое или некои од лицата кои припаѓаат на категоријата опфатена со Законот за амнестија е фактичко прашање, односно прашање од сферата на примена на Законот во кој истовремено се уредени правни средства за заштита на правните интереси за добивање амнестија.

Со оглед на наведеното, и за одредбите од членот 2 од Законот за амнестија коишто се однесуваат на постапката за примена на овој закон, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за несогласност со Уставот, од аспект на наводите во иницијативата.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.100/2019 од 04.12.2019)**

### **30.**

**У.бр.128/2018 и У.бр.136/2018**

**- Враќање во претходна постапка или повторување на постапка при денационализација**

**Предвидувањето во одредбите од Законот за денационализација со кои се уредува во постапката за денационализација да не може да се бара враќање во претходна постапка или повторување на постапката, не е во спротивност со Уставот. Ова од причина што постапката за денационализација е скратена, посебна управна постапка во која барателот за денационализација е должен претходно да ги достави сите докази на кои го заснова барањето (пресуда, тапија, договор), органот за денационализација по службена должност е должен да ги прибави тие документи, како и правото на барателот да поведе и управен спор, се состојби во кои нема смисла враќање во поранешна состојба или повторување на постапката.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 2 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019), на седницата одржана на 12 декември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 61 став 1 од Законот за денационализација („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/98, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015).

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на уставноста на член 11 став 2, во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“ и член 47 став 3 точка 2, во делот: „стекнато до денот на влегување во сила на овој закон“ од законот означен во точката 1 од ова решение.

3. Комисијата за следење на постапките во врска со процесот за денационализација и Народниот правобранител, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијативи за оценување на уставноста на одредбите од Законот означени во точките 1 и 2 од ова решение.

а) - Во врска со оспорените делови од член 11 став 2 и член 47 став 3 точка 2 од Законот, Народниот правобранител во неговата иницијатива најнапред наведува дека Уставниот суд, со Одлука У.бр.120/99 објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр.18/99, го укинал член 11 став 1 од Законот за денационализација, во делот: „на денот на влегување во сила на овој закон“, бидејќи утврдил дека со таа одредба се исклучува правото на наследниците да наследат денационализиран имот доколку својството на наследници го добиле по влегувањето во сила на Законот за денационализација, со што Уставниот суд оценил дека укинатата одредба од член 11 став 1 на Законот не била во согласност со членот 30 од Уставот.

Понатаму се наведува дека при ваква состојба, во практиката на Министерството за финансии и нејзините комисии за денационализација се постапувало така што не била почитувана наведената одлука на Уставниот суд па барањата за денационализација на граѓаните кои станале наследници по влегувањето во сила на Законот не биле разгледувани, односно барањата биле отфрлани како да биле поднесени од неовластени лица повикувајќи се притоа само на член 11 став 2 и член 47 став 3 точка 2 од Законот за денационализација. На ваквата состојба влијаел и Уставниот суд бидејќи, од една страна, не се впуштил во оценка и на другите одредби од Законот коишто го содржат терминот „на денот на влегување во сила на овој закон“, а, од друга страна, не презел дополнителни дејства за отстранување на последиците кон граѓаните предизвикани со таквото толкување и примена на укинатата одредба од член 11 став 1 на Законот за денационализација.

- Во врска со член 61 став 1 од Законот, Народниот правобранител во иницијативата наведува дека на оваа категорија граѓани, иако формално имале својство на странка во постапката за денационализација, но им се отфрлале барањата за денационализација, им се ускратувало уставното право на заштита на нивните права и интереси пред надлежниот државен и судски орган и, спротивно на принципот на еднаквост и принципот на

владеење на правото, тие биле доведувани во нееднаква положба и нееднаков правен режим во постапката за денационализација, бидејќи не можеле да бараат враќање во поранешна состојба, ниту обнова на постапката. На тој начин, на овие граѓани им се оневозможувало да ги користат сите редовни и вонредни правни средства за заштита на нивните права и непосредни имотно-правни интереси. Покрај тоа, на овие граѓани им се ускратувала можноста да им бидат разгледувани барањата и одземените имоти да им бидат вратени иако државата, декларативно и нормативно со одредбите од Законот за денационализација, им го признала правото на сопственост на поранешните сопственици и на нивните наследници. Со тоа, овие граѓани биле ставени и во нерамноправна положба во однос на граѓаните на кои им бил вратен одземениот имот, па во крајна линија со тоа бил повреден уставниот принцип на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите утврден во членот 9 на Уставот.

Ваквата практична примена на Законот за денационализација од соодветните комисии на Министерството за финансии, во суштина предизвикувала состојба на повторно одземање и ограничување на сопственоста и на правата кои произлегуваат од сопственоста, особено имајќи предвид дека (1) некои од овие лица имале правосилни и извршни судски одлуки со кои им било признаено правото на наследување на правото на денационализација, дека (2) во законски определениот рок имале поднесено барања за денационализација и дека (3) воделе постапки за утврдување на државјански статус и станале државјани на Република Македонија.

Поради тоа, Народниот правобранител смета дека оспорените одредби од членовите 11, 47 и 61 на Законот за денационализација не се во согласност и со темелните вредности на уставниот поредок: основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени во Уставот (член 8 став 1 алинеја 1), правната заштита на сопственоста (член 8 став 1 алинеја 6) и почитувањето на меѓународното право (член 8 став 1 алинеја 11), како и со членовите 6 и 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и со членот 1 од протоколите 1 и 12 на таа Конвенција.

б) Комисијата за следење на постапките во врска со процесот за денационализација, пак, во нејзината иницијатива наведува дека со член 61 став 1 од Законот за денационализација им се

оневозможувало на барателите да бараат обнова на постапката за денационализација, со што граѓаните кои се јавувале во својство на баратели во постапката за денационализација биле доведени во нерамноправна положба во однос на останатите граѓани кои ги остварувале своите права во управна постапка, а со тоа се повредувал уставниот принцип на еднаквост на граѓаните пред Уставот и законите утврден во член 9 став 2 од Уставот. Во врска со тоа, во иницијативата се наведува дека „иако Законот за денационализација претставува *lex specialis* во однос на Законот за општата управна постапка, одредбата од член 61 став 1 се коси со одредбата од член 2 став 2 од Законот за општата управна постапка од која произлегува дека со посебен закон одделни работи од управната постапка може да се уредат поинаку од уреденото во Законот за општата управна постапка, ако уредувањето на тие работи не е во спротивност со основните начела и со целта на Законот за општата управна постапка, како и ако не ја намалуваат заштитата на правата и правните интереси на странките“, а член 61 став 1 од Законот за денационализација токму ја намалува заштитата на правата и правните интереси на граѓаните.

Понатаму, во иницијативата на Комисијата се наведува дека член 61 став 1 од Законот за денационализација „се коси и со правната и моралната димензија поради која е донесен Законот за денационализација, а тоа е правната заштита на сопственоста која е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Правото на сопственост како неприкосновено право со највисоко место на пиедесталот на економските права на човекот и граѓанинот се гарантира и во член 30 од Уставот.“ Во таа смисла, се наведува дека „токму сопственоста и наследувањето се појдовна основа и на Законот за денационализација, во насока на отстранувањето на последиците од неправдата нанесена на поранешните сопственици на кои имотите им биле присилно одземени како морална димензија. Воедно, самиот Закон за денационализација во член 50 став 2 приоритет дава на враќањето во сопственост на предметната недвижност, во случај кога барателот има признато право на избор согласно одредбите на истиот, а не го извршил изборот во определениот рок.“ Според тоа, подносителот на иницијативата наведува дека „видно од цитираните одредби, и уставотворецот и законодавецот како темелна вредност ја истакнуваат сопственоста. Меѓутоа, нејзината заштита е невозможна без примената и

почитувањето на уставните начела со кои се гарантира владеењето на правото. Неможноста да се примени повторување/обнова на постапка за денационализација како правен лек дури и во ситуација кога странката не била во состојба во поранешната постапка да изнесе факти и докази по пат на редовен правен лек, остава простор незаконита одлука на надлежниот орган да остане во правна сила. На овој начин, се „урива“ една вековна цивилизациона придобивка, а тоа е правната заштита и правната сигурност во една држава.“

в) Со иницијативата на Народниот правобранител се предлага поништување или укинување на оспорените три одредби од Законот за денационализација, а со иницијативата на Комисијата се предлага поништување на член 61 став 1 од означениот закон.

#### 4. Судот на седницата ги утврди следните факти:

а) - Членот 11 е систематизиран во делот „I.Основни одредби“ од Законот. Во ставот 1 се определува дека: „Право да поднесе барање за денационализација има поранешниот сопственик, односно лицата кои се негови наследници, според прописите за наследување (барател).“

Во член 11 став 2 од Законот, чиј дел се оспорува, се пропишува дека: „Барател во смисла на ставот 1 на овој член е лице кое на денот на влегувањето во сила на овој закон е државјанин на Република Македонија.“ Оваа одредба е содржана во основниот текст на Законот (објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.20/98) и не е менувана и дополнувана подоцна.

- Членот 47 е систематизиран во делот „IV.Постапка“ од Законот. Во ставот 1 се определува дека: „Барањето од членот 45 на овој закон се поднесува на образец што го пропишува министерот за финансии“, а во ставот 2 се определуваат податоците коишто треба да ги содржи образецот од ставот 1. Ставот 3, чиј дел од точка 2 се оспорува, гласи: „Кон барањето од ставот 1 на овој член се поднесува: точка 2) доказ за државјанство на Република Македонија стекнато до денот на влегување во сила на овој закон“. Оваа одредба исто така е содржана во основниот текст на Законот (објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.20/98) и не е менувана и дополнувана подоцна.

- Членот 61 е систематизиран исто така во делот „IV. Постапка“ од Законот. Во оспорениот став 1 се пропишува дека: „Во постапката за денационализација не се применуваат одредбите за враќање во поранешна состојба и за обнова на постапката.“ Содржината и на оваа одредба е утврдена во основниот текст на Законот (објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.20/98) и не е менувана и дополнувана подоцна.

б) Целината на Законот за денационализација ја сочинуваат следните делови и правни правила:

- Дел „I. Основни одредби“ (членови 1-15), во кој се определува дека Законот го уредува:

\* враќањето на имот или давањето на надомест за имот одземен во корист на државата по 2 август 1944 година, а одземен од физички лица или верски заедници (членови 1, 1-а и 1-б),

\* под „имот“ се подразбираат (!) недвижности - земјиште (земјоделско, шумско, пасишта, утрини, шуми, градежно), објекти на задруги (селски, семејни, приватни стопански претпријатија), деловни згради и деловни простории, станбени згради и станови, како и (!!) движни предмети - стока на номадските сточари, други движни предмети кои се наоѓаат на наведените недвижности (член 2 и негова разработка во членовите 22, 22-б, 23, 24, 26),

\* барател е (!) поранешен сопственик или (!!) наследниците на поранешниот сопственик кои го стекнале тој статус според прописите за наследување (член 11 став 1), ако на денот на влегувањето во сила на овој закон се државјани на Република Македонија (член 11 став 2),

\* по барањето за денационализација одлучува министерот за финансии, кој може да формира една или повеќе комисии за одлучување по барањата за денационализација (орган за денационализација) – член 12,

\* во постапката за денационализација се применуваат одредбите од Законот за општа управна постапка, ако со овој закон поинаку не е определено (член 13) и

\* имотните права и интереси на Република Македонија во таа постапка ги штити Јавното правобранителство на Република Македонија (член 14);

- Дел „II. Враќање во сопственост“ (членови 16-30), во кој се уредуваат различни ситуации за враќање на недвижност (на

пример, враќање само на дел од недвижноста, или враќање на недвижноста кога е намалена нејзината вредност, или статусот на прирастоците и на споредните предмети кои припаѓаат на недвижноста, или враќањето на недвижноста која е дадена во закуп – членови 16-21), како и враќање на движен предмет (на пример, ако постои, или ако може да се идентификува, член 24);

- Дел „III. Надомест“ (членови 31-44), во кој се утврдуваат ситуациите во кои се дава надомест за национализиран имот:

\*ако имотот не се враќа бидејќи станал добро во општа употреба – плоштад, улица, парк,..., или ако е потребен за одбраната и безбедноста на Републиката, или ако се користи за образовни или социјални установи – училиште, градинка, амбуланта, болница,... или ако друго физичко или правно лице претходно стекнало право на сопственост на законит начин, ... (член 31), како и кога

\*имотот престанал да постои (член 31 став 1), при што

\*надоместот се дава во вид на обврзници и на начин уреден со овој закон (членови 32-44);

- Дел „IV. Постапка“ (членови 45-63), во кој се определува дека:

\*постапката за денационализација се поведува со барање (член 45),

\*барањето се поднесува на образец што го пропишува министерот за финансии (член 47 ставови 1 и 2),

\*кон барањето се поднесува, покрај другото, и доказ за државјанство на Република Македонија стекнато до денот на влегување во сила на овој закон – член 47 став 3 точка 2,

\*барањето за денационализација може да се поднесе до 31 декември 2007 година и по истекот на тој рок престанува правото; тоа значи дека барањето можело да се поднесе од 7 мај 1998 година до 31 декември 2007 година или во период од 9,5 години, при што

\*решението за денационализација мора да се донесе најдоцна за шест месеци од поднесувањето на барањето, а во посложени предмети најдоцна за шест месеци по решавањето на претходното прашање, па примерок од решението се доставува до барателот и до јавниот правобранител (член 51 ставови 1 и 3 од Законот објавен во „Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1998), а

\*против решението на органот за денационализација може да се поведе управен спор (член 58) и

\*во постапката за денационализација не се применуваат одредбите за враќање во поранешна состојба и за обнова на постапката – член 61 став 1 од Законот;

- Дел „V. Преодни и завршни одредби“ (членови 64-69), определува дека (!) со денот на влегувањето во сила на овој закон не е дозволено располагање со имот што е предмет на денационализација, ниту искористување на таков имот на начин да се создаваат обврски за барателот (член 64 став 1), (!! ) правото на залог на недвижност што се враќа во сопственост престанува со правосилноста на решение за денационализација (член 65), (!!!) правото на службеност врз имот што се враќа во сопственост престанува со правосилноста на решението за денационализација (член 66).

5. Во врска со член 61 став 1 од Законот за денационализација, Народниот правобранител и Комисијата ја проблематизираат таа законска одредба во однос на член 9 став 2 (еднаквост на граѓаните пред законите), член 30 став 1 (право на сопственост и на наследување), како и во однос на член 8 став 1 алинеи 1, 3, 6 и 11 (основни слободи и права, владеење на правото, правна заштита на сопственоста, почитување на општо прифатените норми на меѓународното право) од Уставот.

Имајќи ги предвид наведените уставни одредби, Уставниот суд, оценувајќи ја содржината на одредбите од член 51 ставови 2 и 3 и член 61 став 2 од истиот закон (Решение У.бр.166/2001 од 13 март 2002 година и Решение У.бр.125/2005 од 5 октомври 2005 година) изградил начелен став дека постапката за денационализација е скратена, посебна управна постапка воспоставена за одредена цел и со кратки рокови, а заинтересираните трети лица имаат право на судска заштита. Конкретно, Законот ја уредил постапката за денационализација на тој начин што го задолжил барателот да ги приложи кон барањето доказите на кои го заснова барањето за денационализација (актот за одземање на имотот, доказ за сопственост на имотот-за недвижности: тапија, договор, пресуда или решение, а за движни предмети: договори, фактури или пресуди – член 47 став 3 точки 1 и 3 од Законот), од што произлегува дека барателот пред поднесувањето на барањето имал обврска да ги обезбеди тие документи и да ги приложи кон барањето, па при таа состојба немаат смисла правните институти

враќање во поранешна состојба и повторување/обнова на постапката со оглед дека или има или нема докази за поранешната сопственост на барателот. Покрај тоа, Законот ја уредил и постапката за денационализација во ситуација кога барателот не може да ги приложи актот за одземање на имотот и доказите за сопственост, а тие се наоѓаат кај корисникот или кај друг орган односно организација, при што законодавецот определил органот за денационализација по службена должност да ги прибави тие документи (член 48 став 1 од Законот), па и во таква ситуација нема сврха од враќање во поранешна состојба и повторување/обнова на постапката бидејќи или има или нема докази за поранешната сопственост на барателот. Освен тоа, Законот пропишал дека „против решението на органот за денационализација може да се поведе управен спор“ (член 58 од Законот), па и во таа смисла нема сврха од враќање во поранешна состојба или повторување/обнова на постапката.

Подржувајќи го и продолжувајќи го таквиот став на Уставниот суд, Судот оцени дека определувањето во член 61 став 1 од Законот, да не се применуваат во постапката за денационализација одредбите за враќање во поранешна состојба и за повторување/обнова на постапката, не може да се смета дека барателите во постапката за денационализација биле доведени во нерамноправна положба во однос на останатите граѓани кои ги остварувале своите права во управна постапка, ниту дека на барателите во постапката за денационализација им се намалува заштитата на нивните права и правни интереси, како што се наведува во иницијативите на Народниот правобранител и на Комисијата, со оглед дека постапката за денационализација се разликува од општата управна постапка и дека во постапката за денационализација е обезбедена судска заштита пред управен суд, па нема намалување на правата и на правните интереси на граѓаните.

Поради тоа, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Во однос на оспорените делови од член 11 став 2 и член 47 став 3 точка 2 на Законот за денационализација, Судот најнапред утврди дека (1) за член 11 став од Законот, Уставниот суд се произнесувал повеќе пати (еднаш со неповедување на постапка-Решение У.бр.35/2002 од 10 април 2002 година, и четири пати со отфрлање на иницијативите-Решение У.бр.130/2002 од 4 декември 2002, Решение У.бр. 228/2008 од 22 април 2009 година,

Решение У.бр.71/2013 од 4 декември 2013 година, и Решение У.бр.129/2018 од 27 февруари 2019 година), како и дека (2) за член 47 став 3 точка 2 од Законот, Уставниот суд се произнесувал два пати (еднаш со неповедување на постапка-Решение У.бр.35/2002 од 10 април 2002 година и еднаш со отфрлање на иницијативата-Решение У.бр.71/2013 од 4 декември 2013 година).

Имајќи го предвид изнесеното, Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата на Народниот правобранител определени во член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, со оглед дека за истата работа Уставниот суд веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Поради тоа, Судот одлучи како во точката 2 од ова решение.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски.

**(У.бр.128/2018 и У.бр.136/2018 од 12.12.2019)**

## 31.

### У.бр.63/2019 и У.бр.73/2019

**- Изземање на извршување кога должникот е лице примател на социјална помош**

**Извршителот како лице со пренесени јавни овластувања подлежи на регулација од страна на државата од каде за извршувањето може да предвиди ослободување од плаќање, односно ограничена наплата на надоместок, за одредени случаи. За такви случаи изгубената заработка не може да се дополни со пари на државата, а како државата ја креира сферата на извршувањето, вклучително и ослободувањата или ограничувањата.**

**Вршењето на дејноста извршител не спаѓа во слободните економски дејности од каде подлежи на целосна волја на законодавецот кој ги пренел своите овластувања. Намалените или пак идни неизвесни, однапред неопределени приходи на извршителите не можат да имаат третман на сопственост и како такви не подлежат на заштита од членот 30 од Уставот. Судот со својата одлука не може да предизвика поголема правна празнина од онаа што постоела во временски краток период и која била отстранета со носење на соодветна регулатива пред да биде започната постапка пред Судот.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.202/2019) на седницата одржана на 19.12.2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на:

- уставноста на член 46 ставови: 3, 5, 6 и 7 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.72/2016, 142/2016 и 233/2018) и членот 52 од Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018) и

- уставноста и законитоста на Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите („Службен весник на Република Македонија“ бр.32/2019) во целина и посебно член 2 став 1 алинеја 2, член 3, член 4 став 3 и членот 14 од истиот акт.

2. Игор Спировски, адвокат од Скопје и Александар Варела, адвокат од Скопје до Уставниот суд поднесоа одделни иниција-

тиви за поведување на постапка за оценување на уставноста на повеќе одредби од Законот за извршување, односно уставноста и законитоста на Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите во целина и одделни нејзини одредби, означени во точката 1 од ова решение.

Согласно член 21 од Деловникот на Судот по двете иницијативи се води единствена постапка и се носи една одлука.

- Игор Спировски, како полномошник на Комората на извршители на Република Северна Македонија во иницијативата го оспорува член 46 ставови 5, 6 и 7 од целината на Законот, како спротивен на член 8 став 1 алинеи 3 и 6, член 30 и член 35 од Уставот, како и член 52 од последната измена и дополнување на Законот, бидејќи бил спротивен на член 8 став 1 алинеја 3 и членот 52 од Уставот.

Според подносителот на иницијативата Судот требало најпрво да го има предвид ставот 1 од членот 46 од Законот на кој реферирале оспорените ставови 5 и 6. Ова од причина што ставот 1 од членот 46 и пред и по измената на Законот јасно го поставувал принципот дека извршителот имал право на надоместоци специфицирани во Законот, како и право на награда за својата работа, но и право на наплата на истите од должникот. Меѓутоа во оспорените ставови 5 и 6 од членот 46 од Законот, спротивно на тој принцип се пропишувало дека извршителот во одредени ситуации, иако презел дејствија и направил трошоци, или воопшто нема право на наплата на трошоците и наградата (став 5) или има право на наплата во ограничен износ (став 6).

Во натамошниот текст на иницијативата се цитираат: оспорениот член 46 ставови 5, 6 и 7 од Законот, како и член 8 став 1 алинеја 3 и членот 30 од Уставот и член 1 ставови 1 и 2 од Протоколот број 1 кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Според подносителот на иницијативата, обврската на извршителот да го ослободи од обврска за плаќање на надоместоци и награда физичкото лице кое е евидентирано како примател на социјална парична помош истовремено значело ограничување (одземање) на правото на извршителот да наплати надоместоци и награда за својата извршена работа во апсолутна смисла. Оваа одредба не пропишувала дека извршителот имал право на регрес на износот на надоместоците и наградата што

државата со законот му ги забранила. Со други зборови на извршителот му се одземало правото на приход од неговата работа, тој морал да работи бесплатно, а со тоа директно се засегаало во неговото право на мирно уживање на сопственоста, односно заработката од својата работа. Оттаму, оспорената одредба ја ограничувала сопственоста, односно имотното право на извршителите.

Во оспорениот член 46 став 6 од Законот било пропишано дека за комунални услуги и слично извршителот, за сите преземени дејствија, не можел да наплати износ повисок од 20% од вредноста на главниот долг и каматата определени во нотарскиот платен налог, независно од тоа колкава е висината на надоместоците за награда и трошоци на извршителот. Се разбира одредбата била во корист на должникот кој ги плаќал надоместоците, трошоците и наградата. Но, кај нотарскиот платен налог со помала вредност, на пример 1000,00 денари, само трошокот за надоместок што се плаќал на банките за блокирање на сметката изнесувал 500,00 денари, а извршителот не можел да наплати повеќе од 200,00 денари за сите надоместоци (обработка, трошоци, дејствија и награда) од каде произлегувало дека извршителот требало да ја финансира извршната постапка против должниците за износ над 200,00 денари. Оттаму, одредбата несомнено пропишувала ограничување на правото на наплата на надоместокот и наградата за извршните дејствија, односно остварувањето на приход и заработка на извршителите во согласност со закон и тарифата како имотно право, односно право на сопственост загарантирано во членот 30 од Уставот, како и во членот 1 од Протоколот 1 кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Според подносителот на иницијативата се поставувало прашање дали ограничувањето во оспорениот член 46 ставови 5 и 6 од Законот било во јавен интерес предвиден со закон и дали можело да се оправда во смисла на членот 30 од Уставот, како и тоа дали тоа ограничување било пропорционално на посакуваната цел (задоволување на јавниот интерес), односно дали бил постигнат фер баланс помеѓу јавниот интерес и интересот за заштита на правото на сопственост на поединците. Ова ако се имала предвид праксата на Европскиот суд за човековите права којшто во повеќе наврати истакнал: „Потребниот баланс нема да

се постигне ако лицето поднесува индивидуален и прекумерен товар“ (Amato Gauci v.Malta; 47045 од 15.12.2009).

Притоа несомнено било дека мотивацијата и целта на оспорената одредба била да се обезбеди одредено ниво на социјална заштита на социјално засегнатите лица, во смисла на членот 1 од Уставот на Република Северна Македонија, меѓутоа терминот „социјална држава“ не подразбирал дека државата ќе ги остварува своите социјални функции со наметнување на обврска за правните субјекти да даваат добра и да вршат професионална услуга без надоместок, односно без заработка. Во таа смисла од значење бил членот 32 од Уставот, кој го гарантирал правото на вработените на соодветна заработувачка, што не ги исклучувал и вршителите на самостојна дејност, па и оние кои вршат јавни овластувања како нотарите и извршителите. Таква концепција во Уставот не постоела.

Според тоа идејата на законодавецот да се води сметка за социјалниот аспект при извршувањето можело да се оствари само во контекст на членот 35 во врска со членот 33 од Уставот, а тоа значело да бидат исполнети два услови. Прво, јасно да биле дефинирани критериумите за идентификување на граѓаните кои имале потреба од социјална сигурност во случај на извршување и второ ослободувањето или намалувањето на обврската на трошоците за извршување да падне на товар на Републиката, како јавен расход за реализирање на грижата за социјалната сигурност на граѓаните.

Државата, за да ја оствари функцијата на социјална заштита, со оспорените одредби оставала ослободувањето на физичко лице евидентирано како примател на социјална помош да падне на товар на извршителите со забрана да го остварат своето легитимно и законско право на наплата на надоместоци и награда, односно да остварат приход од својата работа што било во директна спротивност со членовите 30 и 35 од Уставот.

Во оспорениот став 6 од членот 46 од Законот се поаѓало исклучиво од видот на услугата за која не била платена сметка и во овој случај не се водела сметка за социјалниот статус на граѓанинот-должник како во случајот со ставот 5 од истиот член од Законот, што би бил нормален критериум употребен и во членот 163 од Законот за парничната постапка. Притоа неспорно било дека некои од комуналните услуги (струја и вода) се незаменлив

услов за живот, но фактот што се наплаќале комунални услуги бил целосно нерелевантен по однос на прашањето на социјалната сигурност, бидејќи вакви давачки имале и лицата со ниски и лицата со високи приходи. Оттаму се создавала неоправдана повластица за оние граѓани-должници кои не се во никаква социјална потреба и за кои државата не треба да води сметка за социјалниот аспект. Оттаму не можело да се каже дека во Законот постоела легитимна цел во јавен интерес предвидена во членот 35 од Уставот на која би можела да му послужи ограничувањето на правото на сопственост на извршителите во смисла на членот 30 од Уставот.

Во двете оспорени одредби товарот на обезбедување на социјална сигурност на должниците државата го префрлала од себе на извршителите, кои работеле без надомест или со нецелосен надомест на кој начин ја финансирале социјалната сигурност, наместо тоа да го направела државата за што била изречно одговорна според член 35 од Уставот. Притоа државата би можела без повреда на правото на сопственост на извршителите да ги стипулира оспорените одредби само ако на извршителите им го надомести износот на надоместоците и наградата од чие плаќање ги ослободила лицата од ставовите 5 и 6 од членот 46 од Законот и на таков начин да ја оствари грижата за социјалната сигурност на граѓаните. Фактот што извршителите го поднесувале финансискиот товар од оваа социјална мерка, бил самостоен основ за оцена дека тие одредби се во спротивност со членот 30 и член 35 став 1 од Уставот.

Со оспорените одредби биле заштитени интересите на сите учесници, освен на извршителите, бидејќи целокупниот товар од мерката, по сила на закон, го поднесувале извршителите. Ограничувањето, очигледно, било непропорционално со оглед на тоа што извршителот требало да трпи прекумерен индивидуален товар што го нарушувал фер балансот помеѓу јавниот интерес и интересот за заштита на правото на сопственост на поединците, а како неспорна била уставната обврска на државата да го понесе тој товар во вакви ситуации од буџетот.

Ограничувањето на правото на извршителите да наплатат целосен износ на надоместоци и награда (став 5), односно да наплатат само 20% од главниот долг и каматата (став 6), без компензација од државата претставувало „флагрантна повреда“

на член 8 став 1 алинеја 6 и член 30 од Уставот интерпретирани во контекст на членот 1 од Протоколот 1 кон Конвенцијата.

Оспорениот став 7 од членот 46 од Законот бил инструмент за реализација на ставот 6 и нужно морал да ја следи истата судбина. Меѓутоа должноста што му ја пропишувал ставот 7 на извршителот да мора да се обиде да го спроведе извршувањето согласно член 141 (налог за извршување врз плата) или по член 149 (извршување врз парично побарување кое по сметка кај банка му припаѓа на физичко лице) директно го поткопувал темелниот принцип на Законот за извршување утврден во член 28 став 6 (овластување на извршителот да избере средство на извршување). Извршителот имал законска должност да се грижи за интересите на доверителот и да го оствари извршувањето на ефикасен начин, според неговата стручна оценка. Меѓутоа, со додадениот став 7 од членот 46 од Законот се попречувало остварување на ефикасна наплата со други средства за извршување коишто би можеле во целост да ги покријат и надоместоците и наградата. На таков начин оспорената одредба ги доведувала и доверителот и извршителот во состојба на „пролонгирана правна несигурност“ во однос на ефикасното извршување, се со цел да се обезбедело должникот од ставот 6 на членот 46 од Законот да не плати повеќе од 20% од главниот долг и каматата. Меѓутоа должници за сметка за телевизија или електрична енергија можело да бидат и лица со сериозен имот со што оспорената одредба им давала крајно неоправдана привилегија којашто требало да им ја плаќаат извршителите.

Оттаму оспорениот член 46 став 7 од Законот не бил во согласност со владеењето на правото и правната сигурност како темелна вредност од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Оспорениот член 52 од Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/18) предвидувал извршувањата започнати до влегување во сила на овој закон да продолжат согласно одредбите на новиот закон, а извршителите за преземените дејствија да ја примена Тарифата којашто била во сила до влегување во сила во моментот на преземање на дејстието. За извршните дејствија коишто се преземаат по влегување во сила на Законот се применува Тарифата донесена согласно одредбите од новиот закон, при што не можело да се бара поврат на платените надоместоци или награда.

Според подносителот на иницијативата оспорената одредба не била во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 52 став 4 од Уставот и тоа по три основи.

Прво, оспорената одредба имала повратно дејство со тоа што предвидува извршувањата започнати пред влегување во сила на Законот (233/18) да продолжат според одредбите на новиот закон. Вообичаен и дозволен стандард било започнатите постапки да продолжат според дотогашните прописи со што се обезбедува интегритет на постапката, предвидливост, почитување и заштита на положбата на странките и нивните стекнати права и нивна правна сигурност. Доколку новите процесни одредби се применувале ретроактивно односите и положбата на учесниците можеле битно да се изменат, а процесните права да се изгубат. Во теоријата на граѓанското процесно право не ни можело да се најде став дека било допуштено повратно дејство на процесен закон. Во таа смисла започнатиот процес на извршување бил „завршен правен основ“ врз кој примената на подоцнежен процесен закон секогаш имал повратно дејство. Оттаму постоела повреда на принципот на забрана на повратно дејство на законите гарантиран во членот 52 од Уставот.

Законот морал да се оценува и од аспект на тоа дали некоја одредба што треба да се применува на започната извршна постапка има повратно дејствие и дали членот 52 од Законот и дава такво дејствие. Имено, членот 33 со кој се вршела измена на членот 185 од Законот за извршување во насока на одржување на трета продажба на недвижност, наместо две продажби според претходното решение на членот 185 доведувал до повратно дејствие неповолно за должникот.

Оспорениот член 52 од Законот посебно бил поврзан со новиот став 6 на членот 46 од Законот со оглед на тоа што ексклузивно се занимавал со статусот на веќе платени надоместоци или награди според претходните закон и тарифа чијшто поврат сакало да се спречи со примената на новите закон и тарифа врз започнатите постапки за извршување. Идејата на оваа одредба била преку максимизирање на надоместоците и наградите да не се предизвика поврат на веќе платени износи. Имено, забраната за поврат воедно не значела и забрана да се калкулираат износите на надоместоците или наградите во целата постапка на извршување што започнала пред влегување во сила на Законот, како критериум за исполнување на прагот за 20% од главниот долг со

каматата што треба да ги плати должникот. Според тоа ако се сакало новиот став 6 од членот 46 од Законот и новата тарифа да се применат само врз дејствија што се преземаат по влегување во сила на Законот и новата тарифа и само за нив да се определува прагот од 20% тогаш воопшто не било потребно да се забранува поврат на платените износи пред влегување во сила на наведените акти. Тоа со други зборови значело ако наплатените надоместоци и награди пред влегување во сила го надминале прагот од 20% за сите наредни дејствија по влегувањето во сила на новиот закон и новата тарифа извршителот немало да наплати ништо и ќе работел бесплатно.

Оттаму, оспорената одредба имала повратно дејство и тоа по однос на ситуации и односи што биле завршени пред влегувањето во сила на новиот закон и новата тарифа. При тоа постоење на двостран однос во извршувањето оваа одредба одела на штета на извршителот, а смислата на дозволеният исклучок во уставната одредба била во постоење на генерална поволност за граѓаните, а не за стекнување на поповолна положба во однос на спротивната или засегнатата страна во правните односи.

Втората реченица од членот 52 од Законот, според која: „за преземените дејствија до влегувањето во сила на овој закон извршителите ја применуваат Тарифата која била на сила во моментот на преземање на извршните дејствија, а за извршните дејствија кои се преземаат по влегувањето во сила на овој закон се применува Тарифата донесена согласно одредбите од овој закон“ била во директна спротивност со принципот на правна сигурност затоа што создавала правен вакуум во кој извршителите по влегувањето во сила на Законот не можеле да наплатат за извршно дејствие се додека не биде донесена новата тарифа. Имено престанокот на важење на истата тарифа можел да се врзе единствено со влегување во сила на новата тарифа, но не и со денот на влегување во сила на новиот закон. Членот 55 од Законот определил рок од три месеци за донесување на подзаконски акти, меѓу кои и новата тарифа од каде со ваквата „несреќна одредба“ извршителите биле оставени без Тарифа како основен пропис за нивно функционирање. Тоа било груба повреда на владеењето на правото која не смеела да се толерира поради што се предлага поништување на одредбата.

Врз основа на наведеното се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста, а потоа оспорените одредби да ги поништи или укине, а воедно да донесе и решение за запирање на извршувањето поради континуирана штета за извршителите.

- Во иницијативата на Александар Варела се оспорува уставноста на член 46 став 3 од Законот за извршување како целина и уставноста и законитоста на Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите („Службен весник на Република Македонија“ бр.32/2019) затоа што не биле во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, членот 33, член 68 став 1 алинеја 3, член 91 алинеи 1 и 5 и членот 96 од Уставот и со Законот за организација и работа на органите на државната управа (се цитираат членовите: 55, 56 и 61). Предмет на оспорување е и уставноста на членот 52 од Законот за именување и дополнување на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018) бидејќи не бил во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 9 став 2 и членот 52 од Уставот.

Според подносителот на иницијативата во оспорениот член 46 став 3 од Законот било предвидено Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работа на извршителите да ја донесе министерот по претходно прибавено мислење од Комората на извршители. Со тоа, спротивно на начелото на поделба на државната власт, орган на извршната власт определувал точни износи на јавни давачки. Тој можел само да ги предлага, а истите требало да се определат од страна на Собранието. Ова од причината што извршителите имале исклучива надлежност за спроведување на сите видови на извршни исправи што ги доведувало граѓаните во однос со јавен орган единствен од таков тип и доследно почитување на нивните услови за работа и плаќање што барало уредување на законско ниво, согласно Уставот.

Оспорената законска одредба го повредувала и Законот за организација и работа на органите на државната управа, бидејќи во него никаде не било наведено дека министерот носи акт со кој се определуваат јавни давачки во вид на надоместок со што се уредувале права и обврски за граѓаните. Со носењето на Тарифата, особено со погрешното повикување на одредбите од постоечкиот Закон за извршување, министерот правел навлегување во сферата на дејствување на Собранието со што ги надминал

своите ингеренции и не го почитувал принципот за поделба на државната власт.

Во контекст на наведеното се укажува на уставно-судската практика по предметот У.бр.87/2002.

По однос на оспорената тарифа се наведува дека подносителот на иницијативата воочил одредени неправилности при нејзиното донесување и објавување коишто се подетално елаборирани во иницијативата во неколку сегменти:

- Основ за донесување на Тарифата бил член 46 став 4 од Законот, кој пак уредувал материјата за вредноста на предметот на извршување, а не за овластувањето за носење на Тарифа;

- Во член 2 став 1 алинеја 2 од Тарифата не се споменувал терминот „реализација на извршна исправа“ туку се предвидувала „награда за извршени дејствија“ што претставувало одредување на нов тип на трошоци и награда коишто не биле предвидени со членот 46 став 1 алинеја 2 од Законот;

- Во членот 3 од Тарифата бил предвиден надоместок за обработка на предмет според видот што било во спортивност со член 46 став 3 точка 1 од Законот којшто предвидувал определување на ваков надоместок според висината на главното побарување;

- Во Тарифата не било уредено на кој начин извршителот ќе „ослободува од надоместок“, како што предвидувал член 46 став 5 од Законот наместо „да не спроведува“ извршување од каде на извршителот му се оставало право да одлучува, како да ослободува или да одлучи кој ќе плаќа, а кој не, наместо Законот.

- Не било предвидено како во Тарифата да се применува член 46 став 6 од Законот, иако предвидувал дополнителни ограничувања за извршителите во смисла на задолжителност на налозите според членовите 141 и 149 од Законот;

- Членот 4 став 3 во врска со ставот 2 од Тарифата бил во спотивност со членот 9 од истата тарифа и со членот 46 од Законот, бидејќи не било јасно дали извршителот наплаќа за заклучок или не со што било нејасно зошто ако е предвидено со Закон извршителот да не наплаќа со што се правела колизија помеѓу одредбите од Тарифата и одредбите од Тарифата со Законот и

- Во членот 14 од Тарифата било предвидено да престане да важи претходната Тарифа од 2016 година иако тоа не било предвидено во Законот. Со ова се пречекорувале овластувањата

и се негирала законската одредба за времетраењето и примената на старата и новата тарифа.

Покрај тоа што Тарифата била незаконски донесена, спротивна на Уставот, повредува законски прописи, таа исто така била нејасна, неприменлива, ги подвојувала граѓаните по вид и ред, а не само по висина на побарување, што водело кон „можни политички импликации и апсолутизирање на власта и моќта“ во извршната власт со што целосно се нарушувало владеењето на правото.

По однос на оспорениот член 52 од Законот се наведува дека флагрантно го кршел уставниот принцип за неможноста за ретроактивно дејство на новодонесените закони, а особено што не постоела поволност за граѓаните. Со одредбата се вршело подвојување по видот на важењето. Нова тарифа немало цел месец, а најважно било што законодавецот одредил да нема поврат на платеното, иако се применувал новиот закон.

Сето создавало конфузија, различни толкувања, спротивност со забраната за ретроактивно важење. Ако требало да се намалат трошоците пред извршителите, можело да се смени само тоа, а не на веќе воспоставени правила на важење на други позитивни закони. Со ова се поставувало прашање дали одредбите од Законот важеле за сите подеднакво или законите се правеле да важат само за одредена група и за одреден период или законите морале да важат за сите подеднакво.

Кон иницијативата се прилага правно мислење на проф. д-р Борче Давитковски каде од стручен аспект биле разработени сите несогласности и противречности на оспорените одредби.

Врз основа на изнесеното се предлага Судот да поведе постапка за оценување на уставноста, односно уставноста и законитоста на оспорените акти, а потоа да ги укине или поништи. Воедно се предлага донесување на решение за запирање на извршувањето заради тоа што актите предизвикувале штета.

3. Судот на седницата, утврди дека според член 46 став 1 од Законот за извршување, како целина, извршителот за извршените дејствија има право на:

- надоместок за обработка на предмет, трошоци и спроведени дејствија и

- награда за реализација на извршната исправа во согласност со Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителот. Наградата за делумна или целосна реализација на извршната исправа извршителот ја наплаќа од должникот во текот на извршувањето.

Според член 46 став 2 од Законот, доколку доверителот не ја плати цената за администрирање и првичниот налог за извршување со поднесување на барањето за извршување, извршителот со заклучок ќе го одбие барањето за извршување.

Во оспорениот член 46 став 3 од Законот е предвидено дека, Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителите ја донесува министерот, по претходно прибавено мислење од Комората на извршители, според следниве критериуми:

1) надоместокот за обработка на предметот се определува во зависност од висината на главното побарување. Трошоците се определуваат во реален износ, а надоместокот за спроведените дејствија се определува според видот, обемот, времетраењето и местото на извршувањето.

2) награда на извршителот за извршените дејствија – реализација на извршната исправа се определува според видот на извршната исправа и видот на побарувањето кое треба да се изврши и тоа:

- кај паричните побарувања наградата се определува според износот на наплатеното побарување,

- кај непаричните побарувања наградата се определува според вредноста на предметот на спорот утврдена во извршната исправа.

Според член 46 став 4 од Законот, вредноста на предмет на извршувањето кај паричните побарувања е износот наведен во барањето за извршување определен од доверителот.

Во оспорениот член 46 став 5 од Законот е предвидено дека, извршителот ќе го ослободи од плаќање на надоместоците определени во став 1 на овој член, и награда за реализација должникот физичко лице кое според податоците од надлежната институција е евидентирано како примател на социјална парична помош.

Според оспорениот член 46 став 6 од Законот, вкупниот износ на надоместоци за спроведени дејствија определени врз основа на ставот 1 на овој член за извршување на примено барање од доверител правно лице против должник физичко лице, за извршување на нотарски платен налог (за услуги кои произлегуваат од комунални дејности, топлинска енергија, електрична енергија, телефонија, мобилни и кабелски оператори, одржување на заеднички простории, наводнување и одводнување на земјоделско земјиште) со налог за извршување по членот 141 (налог за извршување врз плата) или по членот 149 од овој закон (извршување врз парично побарување кое по сметка кај банка му припаѓа на физичко лице), не може да надминат 20% од главниот долг и каматата определени во извршната исправа. Во ограничувањата на висината на надоместоците не влегуваат трошоците за извршени три доставки по пат на поштенска пратка и надоместок за информација за трансакциска сметка на должникот од Единствениот регистар на трансакциски сметки.

Во оспорениот член 46 став 7 од Законот е предвидено дека, извршителот за случаите од ставот 6 на овој член, е должен да се обиде да го спроведе извршувањето согласно со членовите 141 или 149 од овој закон пред да продолжи со преземање со другите извршни дејствија.

Според член 46 став 8 од Законот, Комората на извршители е должна мислењето по Предлог на Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци на извршителите од ставот 3 на овој член, да го достави најдоцна во рок од 15 дена, сметано од денот на приемот на предлогот во Комората на извршители.

Во оспорениот член 52 од Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018) е предвидено дека, извршувањата започнати согласно со одредбите од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 35/2005, 50/2006, 129/2006, 8/2008, 8320/2009, 50/10, 83/10, 88/10, 171/10, 148/11 и 187/13) и Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 72/16 и 142/16), како и извршувањата започнати до денот на влегувањето во сила на овој закон, согласно со одредбите на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 72/16 и 142/16), ќе продолжат согласно со одредбите од овој закон. За преземените извршни дејствија до денот на влегувањето во сила на овој закон, извршителите ја

применуваат Тарифата која била на сила во моментот на преземање на извршни дејствија, а за извршните дејствија кои се преземаат по денот на влегувањето во сила на овој закон се применува Тарифата донесена согласно со одредбите од овој закон, при што не може да се бара поврат на платените надоместоци или награди.

Врз основа на член 46 став 4 од Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 72/16, 142/16 и 233/18), министерот за правда донел ТАРИФА ЗА НАГРАДА И НАДОМЕСТОК НА ДРУГИТЕ ТРОШОЦИ ЗА РАБОТАТА НА ИЗВРШИТЕЛИТЕ.

Во членот 1 од Тарифата е определено дека, со оваа тарифа се определува наградата и надоместокот на другите трошоци за работа на извршителите.

Во членот 2 од Тарифата е определено дека, извршителот за преземање на извршените дејствија наплаќа награда и надоместок на трошоците според:

- надоместок за обработка на предмет, трошоци и спроведени дејствија и
- награда на извршителот за извршените дејствија (оспорена алинеја).

Во посебно оспорениот член 3 од Тарифата е определено дека, надоместокот за обработка на предмет на нотарски платен налог против физичко лице за услуги коишто произлегуваат од комунални дејности, топлинска енергија, електрична енергија, телефонија, мобилни и кабелски оператори, одржување на заеднички простории, наводнување и одводнување на земјоделско земјиште, по поднесено барање за извршување по извршна исправа изнесува 2 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 1).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување не надминува 100 евра изнесува 4 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 2).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побару-

вање над 100 евра, но не надминува 300 евра изнесува 5,5 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 3).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 300 евра, но не надминува 500 евра изнесува 6,5 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 4).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 500 евра, но не надминува 1000 евра изнесува 7,5 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 5).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 1000 евра, но не надминува 3000 евра изнесува 15 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 6).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 3000 евра, но не надминува 6000 евра изнесува 25 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 7).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 6000 евра, но не надминува 10.000 евра изнесува 35 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 8).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 10.000 евра, но не надминува 30.000 евра изнесува 45 евра во денарска противвредност по средниот курс

на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 9).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 30.000 евра, но не надминува 60.000 евра изнесува 55 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 10).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 60.000 евра, но не надминува 80000 евра изнесува 70 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 11).

Надоместокот за обработка на предмет по поднесено барање за извршување по извршна исправа чие главно побарување е определено над 80.000 евра изнесува 90 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 12).

Во член 4 став 1 од Тарифата е определено дека, цената на извршните дејствија извршителот ја определува според видот, обемот и времетраењето на извршувањето на извршните дејствија и местото на нивното извршување, согласно Табела 2 од оваа тарифа.

Според член 4 став 2 од Тарифата, извршителот донесува заклучок за запирање на извршувањето и заклучок за прекин на извршувањето, без оглед дали примил аванс за тоа извршно дејствие, ако:

- настапила смрт на странката или нејзиниот законски застапник,
- доверителот го повлекол барањето,
- доверителот не се произнел за текот на извршувањето во рокот од 8 дена од денот на приемот на барањето на извршителот, согласно член 93 став (3) од Законот за извршување,
- ако настапиле правни последици од отварање стечајна постапка за странка правно лице,
- извршната исправа е правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, односно ако потврдата за извршност е правосилно укината,

- во случаи кога извршителот е изземен од натамошното извршување,
- доверителот побарал одлагање повеќе од два пати,
- кога странката е правно лице и кога е донесено решение за заклучување на стечајната постапка и определено бришење од трговскиот односно друг регистар, во кој е запишан стечајниот должник, со што странката престанала да постои.

Според посебно оспорениот член 4 став 3 од Тарифата, извршителот не го тарифира донесувањето на заклучоците од став 2 на овој член, заклучоците за одложување на извршните дејствија, ниту заклучокот (поправање на грешка во акти на извршителот), согласно Правилникот за формата на налозите, заклучоците, записниците, барањата, службените белешки, потврдите и другите акти кои ги изготвува извршителот при преземањето на извршните дејствија („Службен весник на Република Македонија“ број 226/16).

Во член 5 став 1 од Тарифата е предвидено дека, наградата на извршителот за извршените дејствија, извршителот ја определува според видот на извршната исправа и видот на побарувањето кое треба да се изврши, како и според износот на наплатеното побарување.

Наградата за извршените дејствија на извршителот за паричните побарувања се определува според табела 1 од оваа тарифа. Кога вредноста на предметот на извршување кај непаричното побарување не е утврдена во извршната исправа како вредност за определување на наградата на извршителот се зема вредноста на предметот утврдена преку проценител во текот на извршувањето (став 2).

Кога предмет на извршувањето е несторување или трпење, враќање работник на работа или друга престација каде што не е можно да биде утврдена, наградата на извршителот изнесува 500 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето (став 3).

Кога вредноста на предметот на извршување кај непаричните побарувања е утврдена во извршната исправа, наградата на извршителот за извршените дејствија се пресметува согласно табела 1 од оваа тарифа (став 4).

Наградата на извршителот за извршените дејствија не може да биде поголема од 5.500 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметувањето, без оглед на висината и видот на побарувањето (став 5).

Кога извршувањето се спроведува за наплата на парично побарување согласно член 149 (трансакциска сметка на физичко лице) од Законот за извршување, наградата на извршителот за извршените дејствија не може да биде поголема од 1.000 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметување (став 6).

Кога извршувањето се спроведува за наплата на парично побарување согласно член 210 (трансакциска сметка на правно лице) од Законот за извршување, наградата на извршителот за извршените дејствија не може да биде поголема од 3.000 евра во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметување (став 7).

Наградата за извршувањето извршителот ја наплаќа од должникот во текот на спроведување на извршувањето (став 8).

Според член 6 став 1 од Тарифата, при извршување заради наплата на парични побарувања, извршителот во налогот за извршување, поединечно ќе ги утврди надоместокот за обработка на предметот, цената за извршните дејствија, реалните трошоци, такси и наградата на извршителот.

При извршување заради остварување на непарично побарување, извршителот во налогот за извршување поединечно ќе ги утврди надоместокот за обработка на предметот, цената за извршните дејствија, како и реалните трошоци и такси кои произлегуваат од извршените дејствија на извршителот и наградата на извршителот (став 2).

Врз основа на Заклучокот за утврдување на трошоци од ставовите 1 и 2 на овој член доверителот ги побарува од должникот надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија, наградата на извршителот за извршените дејствија, реалните трошоци и такси (став 3).

Во членот 7 од Тарифата е определено дека, извршителот по барање на странките изготвува и доставува известување со пресметка за состојба на главен долг, трошоци утврдени во

извршната исправа, камата, надоместокот за обработка на предметот, цена за извршни дејствија, награда на извршителот за извршените дејствија, како и реалните трошоци и такси кои се настанати при спроведување на извршувањето.

Во членот 8 од Тарифата е определено дека, извршителот ги наплаќа од должникот само надоместокот за обработка на предметот и цената за преземените извршни дејствија, доколку должникот:

- ја исполнил обврската утврдена во извршната исправа по поднесување на барање за извршување од доверителот, а пред моментот кога дознал или можел да дознае дека е отпочната постапка за присилно извршување;

- постапил по поканата на извршителот од член 17 став 2 од Законот за извршување во кој е определен рокот за доброволно исполнување на обврската утврдена во извршната исправа.

Според член 9 став 1 од Тарифата, кога извршната исправа е реализирана должникот ги плаќа надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија, наградата на извршителот за извршените дејствија, реалните трошоци и такси.

Според ставот 2 од истиот член од Тарифата, кога извршувањето е запрено по барање на доверителот или извршната исправа е правосилно укината, преиначена, поништена или ставена вон сила, надоместокот за обработка на предметот, цената на извршните дејствија и наградата ги плаќа доверителот.

Во членот 10 од Тарифата е предвидено дека, извршителот не наплаќа цена за извршни дејствија против кои е изјавен приговор против незаконитости при извршувањето, а кои со правосилна одлука на судот се ставени вон сила.

Според членот 11 од Тарифата, трошоците предизвикани за известување или увид во списите на предметот во случај на доверени работи од судот, ги плаќа само странката којашто ги побарала.

Според член 12 од Тарифата, цените утврдени во табелите 1 и 2 од оваа тарифа се наплатуваат во денарска противвредност по средниот курс на Народна банка на Република Македонија на денот на пресметување.

Според член 13 од Тарифата, табелите 1 и 2 се дадени во прилог, кој е составен дел на оваа тарифа.

Во посебно оспорениот член 14 од Тарифата е предвидено дека, со денот на влегувањето во сила на оваа тарифа престанува да важи Тарифата за наградата и надоместокот на другите трошоци за работата на извршителите („Службен весник на Република Македонија“ бр.226/16).

Според член 15 од Тарифата овој акт влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

Цените се утврдени во табелите 1 и 2 кои следат во продолжение на оспорената тарифа и се нејзин составен дел.

Тарифата е донесена под број 21-648/7 од 7 февруари 2019 година на кој датум е објавена во „Службен весник на Република Македонија“.

4. Согласно член 8 став 1 алинеи 3 и 6 од Уставот, владеењето на правото и правната заштита на сопственоста се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 30 став 1 од Уставот се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата (став 2). Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон (став 3). Во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста се гарантира праведен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност (став 4).

Според член 33 од Уставот секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Според член 35 став 1 од Уставот Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност.

Во член 52 став 1 од Уставот е предвидено дека, законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила. Законите и другите прописи се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“ најдоцна во рок од седум дена од денот на нивното објавување (став 2). Законите влегуваат во сила најрано осмиот ден од објавувањето во „Службен весник на Република Македо-

нија“, а по исклучок, што го утврдува Собранието, со денот на објавувањето (став 3). Законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните (став 4).

Според член 68 став 1 алинеја 3 од Уставот, Собранието на Република Македонија ги утврдува јавните давачки.

Според член 91 алинеи 1 и 5 од Уставот, Владата на Република Македонија ја утврдува политиката на извршување на законите и другите прописи на Собранието и е договорна за нивното извршување и донесува уредби и други прописи за извршување на законите.

Според член 96 од Уставот, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата.

- Во оспорениот член 46 став 3 од Законот е содржано овластувањето за надлежниот министер да донесе Тарифа за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителите и тоа по претходно прибавено мислење од Комората на извршители. Тарифата се носи врз основа на законски определени критериуми и мерила како што се: висина на главно побарување, вид, обем, времетраење и место на извршувањето, вид на извршна исправа, вид на побарување, па од сите наведени критериуми за секој индивидуален случај се определува висината на надоместоците и наградите. Оттаму, во прашање е правна проблематика којашто нужно бара, врз основа на вака определените законски критериуми и мерила да биде предмет на натамошна разработка во подзаконски акт по претходно прибавено мислење од Комората.

Имено, во смисла на принципот за поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска (член 8 став 1 алинеја 4 од Уставот), а согласно член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа (“Службен весник на Република Македонија” број 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010, 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 96/2019 и 110/2019) министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон. Во овој случај овластувањето на министерот за

правда за носење на Тарифата произлегува од член 46 став 3 од Законот за извршување.

Оттаму, при постоење на законска рамка со критериуми и мерила не станува збор за изворно утврдување на права и обврски за граѓаните, надвор од определбата на членот 61 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, кој предвидува дека со актите коишто ги донесува министерот не може за граѓаните и другите правни лица да се утврдуваат права и обврски, ниту да се пропишува надлежност на други органи.

Во член 11 точка 7 од Законот за извршување, извршителот е дефиниран како лице кое врши јавни овластувања утврдени со закон, именуван, односно назначен согласно со одредбите на овој закон и кое директно одлучуваат за дејствијата што треба да се преземат во рамките на неговите овластувања, за да се спроведе извршната исправа и да ги преземе извршните дејствија.

Притоа трошоците за работа на извршителите и наградата за нивната работа не се јавни давачки коишто преставуваат директен прилив во државниот буџет, туку се средства коишто се даваат во корист на извршителите и нивниот буџет од каде оспорената одредба не може да биде разгледувана по однос на нејзината согласност со членот 33 од Уставот и должноста на граѓаните да плаќаат даноци и јавни давачки и да учествуваат во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Тоа што Тарифата погрешно се повикува на член 46 став 4 од Законот, наместо на член 46 став 3, како основ за носење на подзаконскиот акт според Судот не е причина за ставање на целината на Тарифата под сомнение по однос на нејзината согласност со Уставот или со Законот, бидејќи во прашање е сторена техничка грешка којашто треба да се исправи од доносителот на актот.

Оттаму, член 46 став 3 од Законот е во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 33, членот 68 и членот 91 од Уставот; со член 55 и 61 од Законот за организација и работа на органите на државната управа и со одредбите од Законот за извршување.

- Членот 46 став 1 од Законот за извршување, предвидува дека извршителот има право на надоместок и право на награда за извршените дејствија.

Оспорениот член 46 став 5 од Законот предвидува извршителот да го ослободи од плаќање на надоместоците определени во ставот 1 на овој член и награда за реализација должникот физичко лице кое според податоците од надлежната институција е евидентирано како примател на социјална парична помош.

Оттаму, оспорената одредба е исклучок од предвиденото право на надоместок и правото на награда за извршени дејствија во случај кога должникот е физичко лице евидентирано од надлежна институција како примател на социјална помош.

Овој исклучок се надоврзува и на содржината на член 116 точка 3 од Законот, кој постои уште од влегувањето во сила на основниот текст на Законот каде е уредено изземањето и ограничувањето на извршувањето врз парично побарување, меѓу другото, и за правата на парична помош од социјална заштита.

Инаку, правото на социјална парична помош е определено во член 45 став 1 од Законот за социјална заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.79/2009, 36/2011, 51/2011, 166/2012, 15/2013, 79/2013, 164/2013, 187/2013, 38/2014, 44/2014, 16/2014, 180/2014, 33/2015, 72/2015, 104/2015, 150/2015, 173/2015, 192/2015, 30/2016, 163/2017 и 51/2018), според кој ова право е определено како право на лице способно за работа и домаќинство, материјално необезбедено и кое според други прописи не може да обезбеди средства за егзистенција.

Според тоа определбата на законодавецот за изземање на извршувањето за случаите кога должникот е лице примател на социјална помош не е нова определба, туку постои уште од влегување во сила на основниот текст на Законот, познато е на правната регулатива и е на линија на остварување на основната определба на Уставот на Република Северна Македонија од член 1 став 1 за суверена, демократска и социјална држава.

Притоа дека станува збор за лице примател на социјална помош извршителот има можност да создае уште од најраната фаза на постапката за извршување согласно член 17 став 3 од Законот. Според оваа одредба, извршителот, во случај кога должник е физичко лице, а доверител правно лице кое овозможува комунални услуги (дефинирани во член 11 точка 14 од овој закон), задолжително пред да преземе какви било други извршни дејствија со налог, ќе го повика должникот во рок од 3 дена да го намира побарувањето и истовремено ќе побара од него да ја

соопшти својата имотна состојба, статусот на вработено лице и висината на приходите од плата и други надоместоци.

По однос на можната повреда на членот 30 и членот 32 од Уставот, односно загарантираното право на сопственост и правото на соодветна заработувачка Судот оцени дека не се повредуваат, а како станува збор за идна, неизвесна заработувачка или можна загуба, која не може однапред да се определи по обем, туку би зависела од секој конкретен случај, односно број на ваков вид извршувања опфатени кај секој конкретен извршител. Во секој случај граѓаните уживаат право на социјална сигурност согласно членот 34 од Уставот, којашто би се нарушила доколку се дозволи средствата остварени по основ на социјална помош да бидат предмет на извршување.

- Според член 46 став 1 од Законот за извршување, како целина, извршителот за извршените дејствија има право на:

- надоместок за обработка на предмет, трошоци и спроведени дејствија и

- награда за реализација на извршната исправа во согласност со Тарифата за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителот. Наградата за делумна или целосна реализација на извршната исправа извршителот ја наплаќа од должникот во текот на извршувањето.

Оспорениот член 46 став 6 од Законот, предвидува дека вкупниот износ на надоместоци за спроведени дејствија определени врз основа на ставот 1 на овој член за извршување на примено барање од доверител правно лице против должник физичко лице, за извршување на нотарски платен налог (за услуги кои произлегуваат од комунални дејности, топлинска енергија, електрична енергија, телефонија, мобилни и кабелски оператори, одржување на заеднички простории, наводнување и одводнување на земјоделско земјиште) со налог за извршување по членот 141 (налог за извршување врз плата) или по членот 149 од овој закон (извршување врз парично побарување кое по сметка кај банка му припаѓа на физичко лице), не може да надминат 20% од главниот долг и каматата определени во извршната исправа. Во ограничувањата на висината на надоместоците не влегуваат трошоците за извршени три доставки по пат на поштенска пратка и надоместок за информација за трансакциска сметка на должникот од Единствениот регистар на трансакциски сметки.

Оттаму во прашање е ограничување на надоместокот само за спроведени дејствија, но не и за надоместок за обработка на предмет, трошоци и награда за реализација на извршната исправа, трошоци за три доставки по пат на поштенска пратка и надоместок за информација за трансакциска сметка на должникот од Единствениот регистар на трансакциски сметки. Притоа овој надоместок за спроведени дејствија не може да надмине 20% од главниот долг и каматата (комунални услуги и слично) определени во извршната исправа.

Според тоа не се прифатливи наводите од иницијативата дека со оспорената одредба се ограничува правото на наплата на надоместок и правото на награда, а како ограничувањето се однесува само по однос на надоместоци за спроведени дејствија и тоа за специфични извршувања врз основа на веродостојни исправи. Исто така, неосновано е тврдењето во иницијативата дека извршителот има трошок во висина од 500,00 денари за блокирање на сметката на должникот од причина што трошокот за блокирање и одблокирање на трансакционата сметка на должникот паѓа на товар на должникот.

Судот смета дека при ваквото законско уредување законодавецот водел сметка кај помалите парични побарувања да се избегне ситуација трошоците наплатени од извршителот од сметката на должникот да не го надминат и тоа повеќекратно износот на главниот долг и каматата, што е чест случај.

- Во оспорениот член 46 став 7 од Законот е предвидено дека извршителот за случаите од ставот 6 на овој член, е должен да се обиде да го спроведе извршувањето согласно со членовите 141 или 149 од овој закон пред да продолжи со преземање со другите извршни дејствија.

Подносителот на иницијативата, меѓу другото, оваа одредба ја спротивставува на содржината на член 28 став 6 од Законот (со последната измена ставот 6 станал став 4), според кој, со врачувањето на извршната исправа чие извршување се бара, извршителот е овластен да избере средства на извршување и предмети на должникот заради целосно извршување на извршната исправа.

Според мислењето на Судот, наоѓањето аргументи за неуставност на оспорената законска одредба преку содржина на друга законска одредба од еден ист закон, води кон барање Судот

да се впушти во оцена на меѓусебната согласност на одредби од ист правен акт, за што Судот нема надлежност.

Како и да е, определбата на законодавецот да го задолжи извршителот при извршување на нотарски платен налог (за комунални и слични услуги) да постапува со налог за извршување по членот 141 (налог за извршување врз плата) или пак со налог за извршување по членот 149 од овој закон (извршување врз парично побарување кое по сметка кај банка му припаѓа на физичко лице), пред да се обиде со други правни средства да го изврши побарувањето, не ги повредува уставните одредби посочени во иницијативата.

Ова од причина што законодавецот во ваков случај не водел сметка само за интересите на доверителот и извршителот, туку и за интересите на должникот, односно на најлесен, најефикасен, најбрз и најекономичен начин да се спроведе извршувањето. Појавата како должници за сметка за телевизија или електрична енергија да се јават и лица со сериозен имот е фактичко прашање во кое Судот нема надлежност да навлегува.

Оттаму одредедбата е во согласност со владеењето на правото и правната сигурност како темелна вредност од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

- Во оспорениот член 52 од од Законот за изменување и дополнување на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ бр.233/2018) е предвидено дека, извршувањата започнати согласно со одредбите од Законот за извршување од 2005 и Законот за извршување од 2016, како и извршувањата започнати до денот на влегувањето во сила на овој закон, согласно со одредбите на Законот за извршување („Службен весник на Република Македонија“ број 72/16 и 142/16), ќе продолжат согласно со одредбите од овој закон. За преземените извршни дејствија до денот на влегувањето во сила на овој закон, извршителите ја применуваат Тарифата којашто била на сила во моментот на преземање на извршни дејствија, а за извршните дејствија коишто се преземаат по денот на влегувањето во сила на овој закон се применува Тарифата донесена согласно со одредбите од овој закон, при што не може да се бара поврат на платените надоместоци или награди.

Последната измена на Законот е објавена на 20 декември 2018 година, а влегла во сила (член 56 од Законот) на 28 декем-

ври 2018 година. Оттаму претходната Тарифа бр.1-4725/4 од 30 декември 2016 (објавена на 30 декември 2016) важела и имала примена до 28 декември 2018 година. Новата, сега оспорена тарифа е објавена на 7 февруари 2019 година.

Според член 52 став 4 од Уставот, законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Според Судот формулацијата за продолжување на започнатите извршувања според одредбите на Законот што влегува во сила, или новата регулатива, не е невообичаена во правното уредување. Од значење за оцена на уставноста е дали со ваквото уредување се навлегува во постапки и односи коишто имале своја завршница со претходната регулатива или тоа не е случај и дали таквото законско решение е понеповолно за сите засегнати лица или не. Притоа оспорената одредба не налага се што е дотогаш спроведено повторно да се спроведе во процесот на извршување, туку бара недовршените дејствија да продолжат според новите правила, значи не се однесува на целосно спроведени извршувања. Од друга страна одредбата предвидува да не може да се бара поврат на платените надоместоци или награди, што значи дека должникот или други засегнати лица не ќе можат да бараат извршителот, по влегувањето во сила на Законот, да ги врати добиените надоместоци и примените награди и во случаите кога предметот заради измената добил карактер на случај од оспорениот член 46 ставови 5 и 6 од Законот што е во корист на извршителите.

Впрочем, процесот на извршување е комплексен и создава релации помеѓу должникот, доверителот и извршителот, од каде оваа одредба не може да биде разгледувана само од аспект на ефектите што ги остава врз извршителите, туку и на останатите засегнати лица. Со евентуалната намалена заработувачка на извршителот и државата индиректно е засегната имајќи предвид дека извршителот помалку ќе инкасира во државната каса, што значи дека државата свесно се откажува од зголемен приход со вака направената измена на Законот.

Според наведеното оспорената одредба не може да добие карактер на понеповолна за граѓаните, од каде истата е во согласност со член 52 став 4 од Уставот.

Од друга страна во иницијативите основано се тврди дека со ваквото законско уредување настанатата правна празнина во периодот од 41 календарски ден (од кои 27 се работни денови), помеѓу денот на престанок на важење на старата тарифа (28 декември 2018 година) и влегувањето во сила на новата тарифа (7 февруари 2019 година), од каде неспорно станува збор за повреда на владеењето на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот. Ова од причина што една важна правна област во тој период останала без подзаконски акт, подобен за спроведување на извршувањата. Притоа за колкава материјална загуба или штета станува збор не е познато.

При ваква состојба пред Судот се постави прашањето што би се постигнало со евентуално укинувачка или пак поништувачка одлука во делот на оспорената одредба кој го уредува престанокот на важење на старата тарифа и влегувањето во сила на новата тарифа.

Според мислење на Судот со евентуална укинувачка одлука повторно би настанала правна празнина и тоа за периодот од објавување на интервентната одлука на Судот до објавување на новата тарифа, во кој период следува уредување на нова законска одредба, нејзино објавување и влегување во сила, донесување на нова тарифа, нејзино објавување и влегување во сила од каде извршувањето повторно не би било доуредено со соодветниот подзаконски акт и тоа за однапред неопределен период. Во тој период би имало пречка за наплата на награди, надоместоци и слично за вредности коишто однапред не можат да се предвидат, заради ново настанатата правна празнина.

При определбата за поништувачката одлука би дошол до израз принципот *restitution in integrum* при што може да дојде до појава: должниците да бараат враќање на она што им било наплатено, доверителите да враќаат она што го добиле, а извршителите да враќаат она што го наплатиле на име трошоци, награди и слично. При ваква состојба би настанал поголем правен хаос од оној што евентуално бил предизвикан со правната празнина.

За вака изнесениот став Судот тргна од уставно-судска практика по предметот У.бр.56/2004 во кој Судот не поведе постапка за оценување на уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за државјанство на Република Маке-

донија („Службен весник на Република Македонија“ бр.8/2004). Во овој предмет Судот завземал став дека оваа уставна гаранција не се повредува доколку донесените и објавени закони и други прописи влезени во правниот поредок го исполниле принципот на објавувањето со пролонгирање на времето определено за тоа од денот на нивното донесување, бидејќи чинот на објавувањето како суштина на наведената уставна норма сепак е исполнет.

Имајќи ја предвид вака изнесената сеопфатна анализа на оспорениот член 52 од Законот, Судот оцени дека не може основано да се постави прашањето за неговата согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и членот 52 став 4 од Уставот.

По однос на наводите дека со оспорениот член 52 од Законот (последна измена и дополнување) се давало повратно дејство на членот 33 со кој се менувал членот 185 од Законот за извршување во насока на одржување на трета продажба на недвижност по претходно одржана втора неуспешна продажба цениме дека членот 33 од Законот не е ниту директно, ниту индиректно оспорен со иницијативата. Оваа одредба е наведена само како пример за повратното неповолно дејство на оспорениот член 52 од Законот од каде не постојат услови за впуштање во оцена на основаноста на вака изнесените наводи.

Инаку, во членот 185 од основниот текст на Законот се направени измени со споменатиот член 33 од последната измена на Законот во насока за одржување на трета продажба на недвижност и тоа само по предлог на доверителот, при што почетната цена не може да биде намалена повеќе од една третина од утврдената вредност. Кај втората продажба исто така почетната цена може да се намали најмногу за една третина од утврдената вредност (член 185 став 2).

- Според Александар Варела во оспорениот член 2 став 1 алинеја 2 од Тарифата не се споменувала „реализација на извршната исправа“, туку се предвидувала „награда за извршени дејствија“ што преставувало нов вид на трошоци и награди коишто не биле предвидени со член 46 став 1 алинеја 2 од Законот.

Точно е тврдењето во иницијативата дека членот 46 став 1 алинеја 2 од Законот го употребува терминот: „награда за реализација на извршната исправа“, а во оспорената одредба од Тарифата тој отсутствува. Но, барањето таков термин да има во оспорената одредба од Тарифата води кон внесување на содр-

жина во подзаконскиот акт што не е надлежност на Уставниот суд, туку надлежност на доносителот на актот. Во секој случај наградата за извршени дејствија е поврзана со реализацијата на извршната исправа, бидејќи без реализација нема награда.

- Според подносителот на иницијативата во оспорениот член 3 од Тарифата бил предвиден надоместок за обработка на предметот според видот, а не според висината на главното побарување што било спротивно на член 46 став 3 точка 1 од Законот.

Од анализата на член 46 став 3 точка 1 од Законот произлегува дека надоместокот за обработка се определува во зависност од висината на главното побарување, а во оспорената одредба се прави разработка на овој вид надоместок и тоа за побарувања во распон од 100 до 80.000 евра, потоа над 80.000 евра и за услуги коишто произлегуваат од комунални и слични дејности. Оттаму, целосно е носовано тврдењето дека во оспорената одредба од Тарифата не се предвидува надоместок според висината на побарувањето.

- Членот 4 став 3 од Тарифата бил во спротивност со членот 9 од Тарифата и со членот 46 од Законот.

Наводите за несогласност на член 4 став 3 од Тарифата со членот 9 од Тарифата се наводи коишто бараат цена на меѓусебната согласност на одредби од еден ист акт, што според член 110 од Уставот не спаѓа во надлежност на Уставниот суд.

- По однос на несогласноста со членот 46 од Законот којашто се состоела во тоа што со оспорената одредба од Тарифата не било јасно уредено дали извршителот наплаќа или не наплаќа за заклучок, Судот оцени дека законската одредба не бара натамошна разработка со подзаконски акт, во насока дали се наплаќа или не од причина што се предвидува ослободување од плаќање на надоместоци (член 46 став 5 од Законот).

- Судот по однос на наводите дека во Тарифата не било уредено на кој начин извршителот ќе ослободува од надоместок, односно не било предвидено како ќе се применувал член 46 став 6 од Законот оцени дека се наводи за кои нема надлежност да постапува согласно член 110 од Уставот. Ова од причина што Судот не може да се јави во улога на креатор на каква било норма, туку тоа е надлежност на доносителот на актот.

Инаку член 4 став 3 од Тарифата го доуредува прашањето за тоа во кој случај се донесуваат заклучоци (за запирање и за прекин на извршување) и начинот на постапување согласно Правилникот за формата на налозите, заклучоците, записниците, барањата, службените белешки, потврдите и другите акти коишто ги изготвува извршителот при преземање на извршните дејствија („Службен весник на Република Македонија“ бр.226/2016).

- Што се однесува до оспорениот член 14 од Тарифата во кој се предвидува престанок на важење на старата тарифа со влегување во сила на новата тарифа основан е наводот во иницијативата дека одредбата е спротивна на членот 52 од Законот кој предвидел старата тарифа да престане да важи со влегување во сила на Законот, а не со влегување во сила на Тарифата. Ова од причина што со оспорената одредба од Тарифата е уредено нешто за кое немало никаква потреба.

Меѓутоа, оцената на уставноста и законитоста на членот 14 од Тарифата во овој момент, па и при поднесување на иницијативата е беспредметно, а како старата тарифа секако престанала да важи по сила на законската одредба, па за ваков начин на уредување немало потреба (се предвидува престанок на важење на акт што веќе престанал да важи по сила на Законот).

Оттаму, интервенцијата на Судот е нецелисходна. Во овој момент Судот може само да констатира неправилност, а како нема можност за интервенција.

Според направената анализа произлегува дека посебно оспорените одредби од Тарифата се во согласност со Уставот и одредбите од Законот за извршување означени во иницијативата.

При анализата Судот го имаше предвид правното мислење приложено кон иницијативата, но оцени дека истото преставува стручно мислење во поткрепа на наводите од иницијативата и нема карактер на иницијатива по која Судот е должен да постапува.

Членот 11 точка 7 од Законот го определува извршител“, „заменик на извршител“ и „помошник на извршител“ како лице кое врши јавни овластувања утврдени со закон, именувано/назначено согласно со одредбите на овој закон и кое директно одлучува за дејствијата што треба да се преземат во рамките на неговите

овластувања, за да се спроведе извршната исправа и да се преземат извршните дејствија.

Оттаму, извршителот како лице со пренесени јавни овластувања подлежи на регулација од страна на државата која за случаите од член 46 став 5 и 46 став 6 од Законот предвидела ослободување од плаќање, односно ограничена наплата на надоместок, без да предвиди за такви случаи изгубената заработка да се дополни со пари на државата, а како државата ја креира сферата на извршувањето, вклучително и ослободувањата или ограничувањата. Вршењето на дејноста извршител не спаѓа во слободните економски дејности од каде подлежи на целосна волја на законодавецот кој ги пренел своите овластувања. Намалените или пак идни неизвесни, однапред неопределени приходи на извршителите не можат да имаат третман на сопственост и како такви не подлежат на заштита од членот 30 од Уставот.

Поаѓајќи од аспектите на иницијативите и целокупната анализа произлегува дека оспорените законски одредби се во согласност со член 8 став 1 алинеи 3 и 4, член 30, член 33, член 35, член 52 став 4, член 68 став 1 алинеја 3, член 91 алинеи 1 и 5 и членот 96 од Уставот. Оспорената тарифата како целина и посебно оспорените одредби од Тарифата, се во согласност со наведените уставни одредби, со членовите: 55, 56 и 61 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, како и со одредбите од Законот за извршување.

Од наведеното произлегува дека нема услови за донесување на решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземаат врз основа на оспорените одредби, согласно член 27 од Деловникот.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.63/2019 и 73/2019 од 19.12.2019)**

## 32.

### У.бр.93/2019

- Податоците за заснованите посвојувања како службена тајна

Не може на законската квалификација за податоците на посвојување дека се службена тајна и со тоа се институционално ограничени за нивна општа достапност и употреба за разни цели, да се гледа како на ограничување на правото на приватност на детето, кое со тоа било ограничено да ги знае податоците од евиденцијата за посвојување. Овие податоци имаат повеќе насоки поврзани со биолошкото потекло на детето кое е посвоено, кое од една страна ги содржи податоците на посвоителите а од друга страна се податоците, кои не секогаш се познати и за биолошките родители на детето, како и други матични податоци од евиденцијата.

Квалификацијата за утврдување во Законот дека податоците од посвојувањето се службена тајна, ја изразува интенцијата на законодавецот да не дозволи институциите коишто ги поседуваат истите, да ги издаваат слободно, надвор од конкретни судски одлуки за отстранување на квалификацијата за службена тајна и истата треба да се опсервира како ограничување на општата достапност на податоците и законска дисциплина во институционалното, стручно и професионално работење со податоците од посвојувањето, што е во интерес на заштита на односите коишто се остваруваат со посвојувањето и најдобриот интерес на детето кое е посвоено.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 19 декември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 123-а од Законот за семејство („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012, 38/2014, 115/2014, 104/2015 и 150/2015).

2. Маргарета Куртик од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 123-а од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, со оспорената одредба од Законот се ограничуvalo правото на посвоените деца да добијат какви било информации за своето потекло, бидејќи податоците за посвојување се тајна. Со ваквото законско ограничување на правата на посвоените деца да добијат информации за своето потекло, се повредувале повеќе одредби од Уставот, и тоа: член 8 став 1 алинеи 1, 3 и 4, членот 9, членот 25, член 54 ставови 1 и 3. Исто така, се повредувале и одредби од Конвенцијата за правата на детето, и тоа: членот 3 (во сите активности кои се однесуваат на децата, од примарно значење се интересите на детето без оглед на тоа дали ги спроведуваат јавните или приватните институции за социјална заштита, судовите, административните органи или законодавните тела); членот 7 (детето се пријавува веднаш по раѓање и од раѓањето има право на име, право на грижа, државјанство и ако е тоа можно, право да знае кои му се родители и право тие да се грижат за него).

Со членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права, се предвидува дека секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписките. Според овластувањата дадени во овој член, за заштита на човековите права на детето, тоа има право да воспостави правен однос со неговиот природен татко/мајка, бидејќи во спро-

тивно тоа би значело мешање во неговото право на почитување на неговиот приватен и семеен живот.

Според членот 14 од оваа конвенција, уживањето на правата и слободите признати со оваа конвенција треба да се обезбедат без никаква дискриминација заснована на пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Според наведените членови од Конвенцијата постои задолжителна потреба да се штитат сите права на детето, со преземање на законски мерки за негова заштита што е во интерес на стабилноста на семејството како и на статусната состојба на семејството.

Ограничувањето на правото да се добијат податоците за посвојувањето и за биолошкото потекло на посвоените деца нема никаква легитимна цел и оправданост. Со членот 123-а од Законот за семејство на посвоените деца не им се дава никакво право во ниту еден период од животот да добијат податоци за своето биолошко потекло, со закон се одвојуваат од другите граѓани и тие без разлика на животните случувања не се во можност да добијат каква било информација за биолошкото потекло. Во иницијативата се укажува дека јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, односно на правото да се знае сопственото потекло. Имено, вмешувањето на Законот во правото на приватност со ограничувањето на правото да се знаат податоците за посвојувањето го ограничува и правото на заинтересираните странки да добијат податоци во кој било период од својот живот и да покренат постапка за добивање на информации за своето потекло.

Во Законот за семејство, во делот од законските одредби за посвојување, се продуцира конфликт од една страна на правата на посвоителите, наспроти од друга страна на правата на посвоените деца. Имено, во решението за сместување на детето во семејството на посвоителите при потполното посвојување, се заштитува семејниот интегритет и сигурност на посвоителите со семејни односи преку тајната за посвојување на детето, ограничувајќи го правото на детето да го знае своето биолошко потекло. Во тоа решение за сместување на детето кај посвоители (член

104 став 2 од Законот за семејство) е определено дека се внесува датумот на раѓање на детето и податоци од кои не може да се открие идентитетот на родителите на детето.

Ова е со закон експлицитно кршење на правата на детето кои се нормирани во член 7 став 1 од Конвенцијата за правата на детето, според кој, меѓу другото, детето има право да знае кои му се родители.

Овој меѓународен стандард не е имплементиран во нашето законодавство и оттука оспорениот член 123-а од Законот за семејство е уставно проблематичен.

Со оспорениот член 123-а од Законот, директно се кршат правата на децата кои се посвоени, на сметка на заштита на биолошките родители и заштита на семејниот интегритет на посвоителите.

Со прогласувањето на податоците за посвојување за службена тајна, се затвораат вратите за информации од страна на државните органи и службите коишто се вклучени во процесот на посвојување и посвоените деца никогаш во текот на животот не можат да ги имаат податоците без разлика дали е некогаш потребно од здравствен/медицински аспект, заштита од инцест или пак дел од нивниот живот.

Податоците за биолошките родители коишто му се оневозможени на посвоеното дете да ги добие, можат да доведат и до психички трауми, особено во психофизичкиот развој на детето и сериозни проблеми кај посвоеникот од психолошки, морално-етички и здравствени аспекти.

Посвојувањето, како правен институт со кој што по правен пат се создава родителски однос според одредбите за посвојување во Законот за семејство, се овозможува посвоеното дете да биде повторно запишано во матичната книга на родените врз основа на решението за потполно посвојување во коешто како родители на детето се запишуваат посвоителите, а личното име на посвоеникот и местото на раѓање се запишуваат согласно спогодбата на посвоителите. По извршениот нов упис во матичната книга на родените, матичарот е должен да ја извести матичната служба заради бришење на стариот упис (член 112 став 2). Иако повторниот упис на детето во книгите на матичната евиденција е легално извршен врз основа на решението донесено од

надлежен орган, сепак го нарушува првичниот идентитет на детето којшто го добило со раѓањето и се врши целосно одземање на дел од неговиот идентитет поради бришење на стариот упис со што одредбата од членот 123-а од Законот, која податоците од посвојувањето ги квалификува како службена тајна е во спротивност со Уставот и меѓународните стандарди.

Во останатиот дел од иницијативата се наведени примери од праксата на Европскиот суд за човекови права (член 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права кој соодветствува на членот 25 од Уставот на Република Северна Македонија).

Европскиот суд за заштита на човековите права во повеќе наврати сметал дека постапките за биолошкото потекло спаѓаат во рамките на членот 8 од Конвенцијата бидејќи правото на признавање на своите биолошки родители спаѓа во опсегот на концептот на „приватниот живот“, кој ги опфаќа важните аспекти на личниот идентитет и утврдување на биолошката врска.

Повредата на членот 8 од Конвенцијата била утврдена пред Судот во разни случаи кога повредата ја гледал во немање мерка на балансирање на спротивставените интереси, особено при заштитата на биолошките родители на сметка на посвоените деца, со што се задирало во самата суштина на правото на почитување на приватниот живот во смисла на членот 8 од Конвенцијата.

Поради погоре изнесеното, со иницијативата се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценка на уставноста на членот 123-а од Законот за семејство и по спроведената постапка овој член да го поништи или укине.

3. Судот на седницата утврди дека со членот 123-а од Законот за семејство е утврдено дека податоците за заснованите посвојувања се службена тајна.

4. Според член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија се основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото.

Согласно членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата неза-

висно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според членот 25 од Уставот, на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.

Во членот 8 од Европската конвенција за заштита на човековите права се предвидува дека секој човек има право на почитување на неговиот приватен и семеен живот, домот и преписките.

Јавната власт не смее да се меша во остварувањето на ова право, освен ако тоа мешање е предвидено со закон и ако претставува мерка којашто е во интерес на државата и јавната безбедност, економската благосостојба на земјата, заштитата на поредокот и спречувањето на кривични дела, заштитата на здравјето и моралот или заштитата на правата и слободите на другите во едно демократско општество.

Во членот 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, се утврдува дека уживањето на правата и слободите признати со оваа конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.

Во членот 3 од Конвенцијата за правата на детето, е утврдено дека во сите активности кои се однесуваат на децата, од примарно значење се интересите на детето без оглед дали ги спроведуваат јавните или приватните институции за социјална заштита, административните органи или законодавните тела.

Државните членки се обврзуваат на детето да му обезбедат таква заштита и грижа којашто е неопходна за негово добро, имајќи ги предвид правата и обврските на неговите родители, законските старатели или другите поединци кои се правно одговорни за детето и за таа цел ги преземаат сите потребни законодавни и административни мерки.

Според членот 7 од оваа конвенција, детето се регистрира веднаш по раѓањето и со раѓањето има право на име, право на грижа, државјанство и, доколку е тоа можно, право да знае кои му се родителите и право на нивна грижа. Државите членки го обезбедуваат остварувањето на овие права во согласност со националните закони и своите обврски во согласност со соодветните меѓународни инструменти од оваа област, посебно во случаите каде што детето би било апатрид (без државјанство).

Според членот 8 од оваа конвенција, државите членки се обврзуваат да го почитуваат правото на детето за зачувување на својот идентитет, вклучувајќи го државјанството, името и семејните врски како што е признато со закон, без незаконски мешања. Во случај кога детето е незаконски лишено од некои или од сите елементи на својот идентитет, државите членки му даваат соодветна помош и заштита, за да му биде што побрзо вратен идентитетот.

Законот за семејство („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012, 38/2014, 115/2014, 104/2015 и 150/2015) во членот 1 определил дека предмет на негово уредување се: бракот и семејството, односите во бракот и семејството, одредени облици на посебна заштита на семејството, семејното насилство, посвојувањето, старателството, издржувањето, како и постапката пред судот во брачните и семејните спорови и постапката за изрекување на привремена мерка за заштита од семејно насилство.

Според членот 2 од овој закон, семејството е животна заедница на родители и деца и други роднини, ако живеат во заедничко домаќинство.

Семејството настанува со раѓање на деца и со посвојување.

Со членот 7 од овој закон е утврдено дека родителството настанува со раѓање и посвојување. Оспорувањето и утврдувањето на родителството е дозволено под услови и на начин утврден со овој закон.

Законот за семејството содржи: прв дел - „Општи одредби“ (членови 1-14-а); втор дел - „Брак“ (членови 15 - 43); трет дел - „Односи на родители и деца“ (членови 44 - 94-ј), четврти дел - „Посвојување“ (членови 95 - 123-а); петти дел - „Старателство“

(членови 124 - 177-м); шести дел - „Издружување“ (членови 178 - 202); седми дел - „Имотни односи“ (членови 219 - 221); осми дел - „Судски постапки“ (членови 222 - 227).

Со одредбите од овој закон е уредена комплексната материја на семејното право, во која се регулираат односите кои настануваат од семејството, при што децата, правата на децата и нивната заштита се сегмент кој има посебно место во регулативата на овој закон.

Четвртиот дел од овој закон, посветен на посвојувањето, во основните одредби, утврдил дека со посвојувањето се создаваат односи какви што настануваат со раѓањето (потполно посвојување) или само односи што постојат меѓу родители и деца (непотполно посвојување) и каков однос ќе се создаде со посвојувањето зависи од волјата на посвоителот, на родителите на детето кое се посвојува, односно на неговиот старател и на самото дете ако е постаро од дванаесет години (член 95).

Во овој дел од Законот е определено дека само малолетно лице може да биде посвоено ако е тоа во согласност со најдобриот интерес на малолетникот, а посвојувањето се заснова во постапка пред посебно пропишана Комисија во која административно-техничките работи на Комисијата ги врши лице од Министерството за труд и социјална политика.

Во членот 100-а од Законот се определени условите и критериумите за посвојување, според кои посвоител може да биде лице кое е деловно способно, има лични својства за успешно вршење на родителски права, при што изборот на посвоител ќе зависи од следниве критериуми: здравствена состојба, психо-социјален статус, материјални услови, станбени услови, време на чекање, степен на образование, брачен статус и државјанство.

Со одредбите за засновање на посвојување се уредени прашањата за начинот и постапката за поднесување на барање за посвојување, потребните документи кои барателот ги поднесува, работата и одлучувањето на Комисијата во релација со Центарот за социјална работа и согласно Програмата за процена на посвоителите изработена од Заводот за социјални дејности. Имено, Центарот за социјална работа по извршувањето на работите од членот 104-б на овој закон (процена за подобноста на посвоителите), во рок од 10 дена сите списи заедно со наодот и мислењето на стручниот тим и поединечните наоди и мислења на

стручните работници со предлог за упис во регистарот на можни посвоители ги доставува до Комисијата, која потоа врши архивирање на податоците за посвоител во Програмата за избор на најсоодветен посвоител.

Согласно членот 111 од овој закон, по засновувањето на потполното посвојување, во матичната книга на родените, како родители на детето се запишуваат посвоителите, а како место на раѓање на детето се запишува местото што спогодбено ќе го определат посвоителите.

По засновувањето на непотполното посвојување во матичната книга на родените се запишува презимето на детето што спогодбено ќе го определат посвоителите и се забележува дека детето е непотполно посвоено.

Матичарот е должен да изврши упис во книгата на родените и за тоа да им издаде на посвоителите извод од матичната книга на родените.

Со членовите 113-115 од овој закон се утврдени правата и должностите на посвоителот и на посвоеникот. Со овие одредби е уредено дека меѓу нив со потполното посвојување се создаваат права и должности коишто постојат меѓу крвни роднини и престануваат заемните права и должности меѓу посвоеното дете и неговото поранешно семејство, со што наследните права на посвоеникот и неговото потомство спрема посвоителот и неговото семејство се изедначени со наследните права меѓу крвни роднини. Со непотполното посвојување меѓу посвоителите и посвоеникот настануваат само односи меѓу родители и деца и нивните наследни права може да се ограничат или исклучат ако во моментот на посвојувањето посвоителот има свои родени деца.

Со членот 116 од овој закон е утврдено дека потполното посвојување не може да се раскине, а согласно членот 122, со престанок на непотполното посвојување одново настануваат заемни права и должности меѓу посвоеникот и неговото поранешно семејство.

Неспорно е дека материјата на посвојувањето има комплексни односи со меѓусебно поврзани семејни, родителски, биолошки и правни елементи и имотно-правни импликации од овие односи, што како целина секако задира во правата и интересите

на субјектите кои се поврзани со односите од посвојувањето, непосредно но и пошироко од социолошко-правен аспект, при што не може на кој било од овие елементи поединечно и изолирано да се гледа, туку само во нивна целосна опсервација.

Со оглед на тоа што односите коишто настануваат во посвојувањето и од посвојувањето се повеќеслојни како за учесниците така и за детето, но и пошироко гледано во едно општество, и кои односи се предмет на комплексно законско регулирање, при што не случајно посвојувањето е посебна глава во Законот наспроти главата на односи меѓу родители и деца, произлегува дека не може на законската квалификација за податоците на посвојување дека се службена тајна и со тоа се институционално ограничени за нивна општа достапност и употреба за разни цели, да се гледа како на ограничување на правото на приватност на детето, кое со тоа било ограничено да ги знае податоците од евиденцијата за посвојување. Овие податоци имаат повеќе насоки поврзани со биолошкото потекло на детето кое е посвоено, кое од една страна ги содржи податоците на посвоителите а од друга страна се податоците, кои не секогаш се познати и за биолошките родители на детето, како и други матични податоци од евиденцијата. Квалификацијата за утврдување во Законот дека податоците од посвојувањето се службена тајна, ја изразува интенцијата на законодавецот да не дозволи институциите коишто ги поседуваат истите, да ги издаваат слободно, надвор од конкретни судски одлуки за отстранување на квалификацијата за службена тајна, заради заштита на права на детето кое е посвоено, за конкретни случаи и околности како целисходни и потребни.

Оттука квалификацијата на податоците како службена тајна има свој правен легитимитет и треба да се опсервира како ограничување на општата достапност на податоците и законска дисциплина во институционалното, стручно и професионално работење со податоците од посвојувањето, што е во интерес на заштита на односите коишто се остваруваат со посвојувањето и најдобриот интерес на детето кое е посвоено.

Со оглед на тоа и определбата со оспорениот член 123-а од овој закон, дека податоците за заснованите посвојувања се службена тајна, не може уставно-правно да се проблематизира со наводите во иницијативата, ниту од аспект на наведените

одредби од членовите 8, 9, 25 и 54 од Уставот, ниту од аспект на одредбите од меѓународните Конвенции.

Во анализата на оспорената одредба од Законот за семејство, се поставува прашањето и во спротивна насока од онаа која се наметнува во иницијативата, а таа е какви би биле последиците од слободната достапност на податоците за заснованите посвојувања, а со тоа и нивна општа употреба во едно општество и дали тоа навистина е заштита на правата на детето кое е посвоено, односно дали со тоа автоматски се овозможува и заштита на неговите интереси.

Вистината за биолошкото потекло на посвоеното дете дека не е од посвоителите, е прашање кое од посвоителите е можно да му се соопшти на посвоеникот, но кое е неговото биолошко потекло не е во секој случај и познато што може да има негативни психолошки аспекти за посвоеникот, па оттука законодавецот со оспорената одредба од Законот не дозволил слободна, нелимитирана достапност на податоците за заснованите посвојувања и ги определил како службена тајна.

Имајќи го предвид изнесеното, Судот оцени дека наводите во иницијативата се неосновани, поради што не може да се постави прашањето за несогласност на оспорениот член 123-а од Законот за семејството со одредбите од Уставот и одредбите од меѓународните акти на кои се повикува подносителот на иницијативата.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.93/2019 од 19.12.2019)**

#### **I.4.2. РЕШЕНИЈА ЗА НЕПОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКА ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА И ЗАКОНИТОСТА НА ДРУГИ ПРОПИСИ И ОПШТИ АКТИ**

### **33.**

#### **У.бр.133/2018**

**- Правилник за начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок**

Оспорената одредба од Правилникот во суштина е операционализација на законските норми коишто го уредуваат персоналниот данок на доход, поточно прашањето за регистрација „е-Персонален данок“ е уредено со Правилникот заради реализација на целите на пополнување и доставување на електронската пресметка „е-ППД“ што е уредена со одредбите од Законот за персоналниот данок на доход, поради што не може да се постави прашањето за несогласност со членот 18 и членот 33 од Уставот, како и со одредбите од Законот за персонален данок на доход.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 6 март 2019 година, донесе

### **РЕШЕНИЕ**

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценка на уставноста и законитоста на член 10 став 1 од Правилникот за начинот на

пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок („Службен весник на Република Македонија“ бр.197/2017), донесен од министерот за финансии.

2. Александра Илиева Милчова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на член 10 став 1 од Правилникот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, во оспорениот член 10 став 1 од Правилникот за начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок, кој е донесен од министерот за финансии, е предвидена обврска за регистрација на граѓаните на Република Македонија во електронскиот систем на Управата за јавни приходи. Меѓутоа, за ваквата обврска која е наметната на граѓаните со оспорената одредба од Правилникот кој е подзаконски акт, не постои законско овластување, па оттука и не можела да се уредува со подзаконскиот акт на министерот.

Имено, со одредбите од Законот за персоналниот данок на доход („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1993, 70/1994, 71/1996, 28/1997, 8/2001, 50/2001, 52/2001, 2/2002, 44/2002, 96/2004, 120/2005, 52/2006, 139/2006, 160/2007, 159/ 2008, 20/2009, 139/2009, 171/2010, 135/2011, 166/2012, 187/2013, 13/2014, 116/2015, 129/2015, 199/2015, 23/206 и 190/2017), не е предвидена обврска за граѓаните да вршат регистрација во системот „е Персонален данок“ на органот за јавни приходи и граѓаните немале законска обврска да преземаат дејствија за регистрацијата, којашто во отсуство на законски основ за тоа, е пропишана како обврска во оспорениот член од наведениот Правилник донесен од министерот за финансии.

Имено, со одредбите член 17 ставови 1, 2 и 3, член 20 ставови 3 и 4 и членот 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок („Службен весник на Република Македонија“ бр.190/2017), се уредуваат прашања кои се однесуваат на пополнување и доставување на годишните даночни пријави од страна на граѓаните и прашања во врска со тоа, како и

пресметката на аконтацијата на данокот на доход, но воопшто не е пропишана обврска за граѓаните да се регистрираат во системот на Управата за јавни приходи, па се поставувало прашањето кој бил законскиот основ министерот со оспорената одредба од Правилникот да пропише обврска за граѓаните да се пријавуваат со регистрација во електронскиот систем на Управата за јавни приходи. Од овие причини со иницијативата се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на оспорената одредба од Правилникот, како спротивна на членот 18 и членот 33 од Уставот и со членот 17 ставови 1, 2 и 3, член 20 ставови 3 и 4, членот 23 и член 25 ставови 3, 4 и 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок на доход („Службен весник на Република Македонија“ бр.190/2017).

3. Судот на седницата утврди дека во член 10 став 1 од оспорениот правилник е утврдено:

„Обврзникот кој во текот на годината остварува приход кој подлежи на оданочување врз основа на Законот, обврзникот-нерезидент и исплатувачот од членот 76 од Законот, за целите на пополнување и доставување на електронската пресметка „е-ППД“ се регистрира на системот „е-Персонален данок“ на органот за јавни приходи“.

4. Уставот на Република Северна Македонија, во членот 8 став 1 алинеи 3 и 4, утврдил дека владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска се темелни вредности на уставниот поредок на државата.

Во делот на Уставот, кој се однесува на економските, социјалните и културни права, со членот 33 е уредено дека секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според членот 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Законот за персонален данок на доход бил донесен во 1993 година и имал повеќе измени и дополнувања („Службен весник на Република Македонија“ бр.80/1993, 70/1994, 71/1996, 28/1997, 8/2001, 50/2001, 52/2001, 2/2002, 44/2002, 96/2004, 120/2005, 52/2006, 139/2006, 160/2007, 159/2008, 20/2009, 139/ 2009, 171/2010, 135/2011, 166/2012, 187/2013, 13/2014, 116/2015, 129/2015, 199/2015, 23/2016 и 190/2017).

Согласно членот 1 од овој закон, предмет на негово уредување е воведување на персоналниот данок на доход и начинот на оданочување на доходот на граѓаните.

Според одредбите од овој закон, персоналниот данок на доход се плаќа годишно на збирот на нето приходите од сите извори, освен на приходите што се изземени од оданочување со овој закон (член 2). Доходот што подлежи на оданочување го сочинуваат приходите што се остваруваат во земјата и во странство кои се наведени во членот 3, а даночен обврзник е секое физичко лице резидент на Република Македонија за доходот што го остварува во земјата и во странство, трговец, трговец поединец, како и физички лица кои се занимаваат со земјоделска дејност, со занаетчиска дејност и лица кои вршат услуги или слободни занимања, како и физичко лице кое не е резидент на Републиката за доходот што е остварен на територија на Републиката.

Резидент во смисла на овој закон е физичко лице кое на територијата на Републиката има постојано живеалиште или престојувалиште кое е непрекинато или со прекини во календарската година.

Даночната основица за утврдување на персоналниот данок на доход претставува збир на сите приходи остварени во пари, хартии од вредност, во натура или во некој друг вид, во земјата и во странство, во текот на даночниот период, намалена за придонесите и ставките кои се утврдени во членот 10 од овој закон.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок на доход („Службен весник на Република Македонија“ бр.190/2017), чија примена е од 1 јануари 2018 година, извршени се повеќе измени и дополнувања на Законот, меѓу кои, за разлика од претходната законска обврска обврзникот на данокот на доход да поднесува годишна даночна пријава за доходот што го остварил, до органот за јавни приходи, сега со членот

17 од измените на Законот со кој е изменет членот 68 е предвидено прво органот за јавни приходи да изготви пополнета годишна даночна пријава за даночниот обврзник, за доходот што го остварил во годината за која што се утврдува данокот (став 1), пополнетата годишна даночна пријава од ставот 1 на овој член, органот за јавни приходи ја доставува до даночниот обврзник најдоцна до 30 април наредната година (став 2); обврзникот на данокот на доход е должен да ја потврди точноста на податоците од пополнетата годишна даночна пријава од ставот 1 на овој член или да ја коригира пријавата најдоцна до 31 мај (став 3); доколку даночниот обврзник не ја потврди или коригира пополнетата годишна даночна пријава во рокот од ставот 3 на овој член, пополнетата годишна даночна пријава се смета за потврдена (став 4); формата и содржината на пополнетата годишна даночна пријава за утврдување на персоналниот данок на доход, начинот на доставување на пополнетата годишна даночна пријава од страна на органот за јавни приходи и начинот на потврдување од страна на даночниот обврзник, ги пропишува министерот за финансии (став 5); обврзникот кој остварува приходи од самостојна дејност и кој води деловни книги е должен, по истекот на годината за која се утврдува данокот најдоцна до 15 март наредната година, да поднесе годишна пресметка за искажаниот финансиски резултат и даночен баланс (став 6); доколку обврзникот од ставот 6 на овој член работел пократок период во една календарска година, за даночен период ќе се смета периодот од годината за која работел и за истиот период треба да состави годишен даночен баланс (став 7).

Со членот 20 од наведениот Закон за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок од доход, е изменет членот 71 од Законот, и тој гласи:

„Обврзникот кој во текот на годината остварува приход кој подлежи на оданочување со данок на доход врз основа на овој закон е должен да поднесе пресметка на аконтација на данок и докази до органот за јавни приходи за:

1) приходи од имот и имотни права остварени од издавање на имот во закуп или подзакуп на физичко лице до десетти во месецот кој следи по месецот во кој е склучен договорот,

2) приходи од имот и имотни права остварени од издавање на имот во закуп и подзакуп на физички лица во случаи кога времетрае-

њето на закупот е пократко од 31 ден во еден месец, до десетти во месецот кој следи по месецот на издавање,

3) капитални добивки од продажба:

- на хартии од вредност и учество во капитал до десетти во месецот кој следи по месецот во кој е извршена продажбата и

- на недвижен имот до десетти во месецот кој следи по месецот во кој е заверен договорот за купопродажба.

4) приходи остварени од странство, лични примања од дипломатски, односно конзуларни претставништва на странски држави, кај претставници и службеници на такви претставништва кои имаат дипломатски имунитет и за кои даночниот обврзник сам го утврдува и уплатува данокот и други приходи кои не се сметаат за приходи на физичките лица од членот 3 точки, 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7) и 8) од овој закон, до десетти во месецот за приходите остварени во претходниот месец и

5) приходи од продажба на сопствени земјоделски производи на физички лица надвор од продажни места на зелени пазари до десетти во месецот за приходите остварени во претходниот месец.

Пресметката на аконтацијата на данокот на доход од ставот 1 на овој член ја одобрува органот за јавни приходи.

Начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок ги пропишува министерот за финансии“.

Со цитиранава законска одредба, законодавецот всушност пропишал обврска на обврзникот кон органот за јавни приходи. Имено, е регулирана обврска на обврзникот како да поднесе пресметка на аконтација на данок и докази до органот за јавни приходи, за приходите кои ги стекнува, набројани во одредбите од наведениот член 71.

Обврската се однесува на поднесување на пресметка на аконтација на данок и докази, од страна на обврзникот кон органот.

Понатаму, наведениот член упатува дека даночниот обврзник пресметката ја доставува по пат на пренос на податоци во електронска форма до органот.

Законот со одредбите од членот 71, чија нова содржина е пропишана со членот 20 од наведените измени и дополнувања на Законот, ја регулира пресметката на аконтацијата на данок, која даночниот обврзник ќе треба електронски да ја достави во текот

на годината во која го остварува приходот кој подлежи на оданочување со данок на доход.

Оттука произлегува дека Законот за изменување и дополнување на Законот за персонален данок на доход, со членот 17 со кој го изменил членот 68 од Законот за персонален данок на доход, прво го пропишал начинот на изготвување на годишна даночна пријава за даночниот обврзник која првично ќе биде од страна на органот за јавни приходи кој ќе ја пополнува истата и ќе ја доставува најдоцна до 30 април наредната година, до даночниот обврзник со право на негово интервенирање за корекција на пополнетата пријава од органот, најдоцна до 31 мај, а доколку не интервенира за корекција ќе се смета пријавата од органот за потврдена, и во ставот 5 на овој член е уредено дека „формата и содржината на пополнетата годишна даночна пријава“ од страна на органот како и начинот на потврдување од страна на даночниот обврзник ги пропишува министерот за финансии.

Оттука, упатувањето кое го врши Законот, министерот за финансии да донесе подзаконски акт по овој основ, директно не се однесува на прашањето за „регистрација“ на даночните обврзници, ниту се однесува за регистрација во системот „е-Персонален данок“ на органот за јавни приходи.

Наведената законска одредба по однос на предметната регистрација не дава директна основа и овластување министерот за финансии со подзаконски акт да го операционализира ова прашање, но електронската регистрација произлегува како неопходна за реализација на законските прева и обврски пропишани со Законот.

Понатаму, Законот за изменување и дополнување на Законот за персонален данок од доход, со членот 20 со кој го изменил членот 71 од Законот за персонален данок на доход, како предмет на уредување го има поднесувањето на пресметка на аконтација на данок и докази до органот за јавни приходи, како обврска на даночниот обврзник, во текот на годината во која остварува приход кој подлежи на оданочување.

Во тој контекст, во ставот 2 од овој член од Законот, е уредено дека таквата пресметка на аконтацијата на данокот за годината, обврзникот требало како законска обврска да ја доставува до органот во електронска форма и таа пресметка ја одобрувал

органот, а во ставот 4 од овој член од Законот, се дава законско овластување на министерот за финансии со подзаконски акт да го уреди „начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок“.

Оттука, и со оваа законска одредба не се дава директно законско овластување на министерот за финансии со подзаконски акт да уредува прашање кое се однесува на обврска за „регистрација“ на даночните обврзници во системот на „е-Персонален данок“ на органот за јавни приходи, како обврска за нивно лично пријавување со регистрација, меѓутоа неспорно е дека регистрацијата е поврзана со реализацијата на законските права и обврски.

Во членот 23 од Законот за изменување и дополнување на Законот за персонален данок на доход е изменет членот 74 од Законот и од содржината произлегува дека се уредува прашање за поднесување на пресметка за секој од приходите што ги остварува обврзник – нерезидент, а за кои не е предвидено плаќање на данок на доход по одбивка. Во ставот 2 од овој член од Законот, се дава законско овластување на министерот за финансии со свој акт да го уреди „начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок“.

Со оваа законска одредба исто така не се уредува прашање за обврска на граѓаните за регистрација во системот „е-Персонален данок“, туку се уредува прашање за поднесување на пресметка за секој од приходите што ги остварува обврзник-нерезидент, ниту законската одредба дава директно овластување на министерот со подзаконски акт да го уредува прашањето за регистрација како обврска за наведените граѓани во системот „е-Персонален данок“, меѓутоа нема суштинско несогласување со регистрацијата која произлегува од законските права и обврски.

Понатаму, со членот 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за персонален данок на доход, со кој се менува член 77 од Законот, се уредува прашањето на исплатувачот на секој обврзник, пред секоја исплата на приходите на кои

аконтацијата на данокот се плаќа по одбивка, е должен до органот за јавни приходи да достави пресметка во електронска форма за бруто приходот, одбитоците, пресметаниот данок по одбивка и нето приходот за исплата, за секој обврзник поединечно, и во ставот 6 од овој член е уредено дека „начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок ги пропишува министерот за финансии“.

Имено, и со овој член од Законот, не е утврдена директна обврска за граѓаните, ниту е дадено директно законско овластување на министерот за финансии со свој акт да пропишува обврска на граѓаните за регистрирање во „е-Персонален данок“, меѓутоа тоа прашање е дел од реализацијата на законските права и обврски.

Со писмото од Министерството за финансии доставено до Судот по повод предметната иницијатива со која се оспорува уставноста и законитоста на член 10 став 1 од Правилникот за начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок („Службен весник на Република Македонија“ бр.197/2017) донесен од министерот за финансии, се дава одговор дека од членовите 17, 23 и 25 од Законот за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок од доход („Службен весник на Република Македонија“ бр.190/2017) – (кои се погоре наведени), произлегувала потребата за уредување на спорното прашање за регистрација во системот „е-Персонален данок“ како обврска на граѓаните уредени во Законот, со оспорената одредба од Правилникот на министерот за финансии. Имено, во Законот биле пропишани законски обврски во врска со материјата за персоналниот данок на доход, како за обврзниците така и за надлежниот орган, па во тие рамки со цел за реализација на електронската пресметка за приход и данок, произлегувала потребата да се уреди и обврската за регистрација во системот „е-Персонален данок“ на органот за јавни приходи како што е тоа уредено со оспорениот член 10 став 1 од Правилникот. Од Законот произлегувала потребата за уредување на обврската за регистрација во подзаконскиот акт, па оттука за оспорената одредба од Правилникот не можело да се

постави прашањето за согласноста на истата со членот 33 од Уставот, според кој секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Притоа, во одговорот се укажува дека и пред воведувањето на новата законска регулатива од предметната материја, Управата за јавни приходи располагала со податоци од даночните обврзници добиени од исплатувачите на приходите како и од самите даночни обврзници и од тие причини оспорениот член 10 став 1 од Правилникот не бил во спротивност со членот 18 од Уставот кој се однесува на гарантирањето на сигурноста и тајноста на личните податоци.

Врз основа на анализата на Судот произлегува дека оспорениот правилник, во уводниот дел се повикува на член 71 став 4, член 74 став 2 и член 77 став 6 од Законот за персонален данок на доход, како основи на кои е тој донесен од министерот за финансии.

Во членот 10 став 1 од Правилникот е пропишано дека „Обврзникот кој во текот на годината остварува приход кој подлежи на оданочување врз основа на Законот, обврзникот – нерезидент и исплатувачот од членот 76 од Законот, за целите на пополнување и доставување на електронската пресметка „е-ППД“ се регистрира на системот „е-Персонален данок“ на органот за јавни приходи“.

Од погоре изнесените законски норми, од одговорот на Министерството за финансии, од одредбите од Законот за персоналниот данок на доход на кои се заснова донесувањето на Правилникот, како и од самата содржина на ставот 1 од членот 10 од Правилникот, а имајќи ги во предвид и наводите во иницијативата, неспорно е дека законодавецот не пропишал со закон директна обврска за граѓаните уредени во одредбите од Законот, за нивна регистрација во системот „е-Персонален данок“, туку таквата обврска произлегувала од Законот, ова со цел на реализација на подоцнежното пополнување и доставување на електронската пресметка „е-ППД“ од страна на регистрираните граѓани, согласно законските одредби.

Тргувајќи од анализата дека оспорената одредба од Правилникот донесен од министерот за финансии, генерално во

својата суштина е операционализација на законските норми коишто го уредуваат персоналниот данок на доход, поточно прашањето за регистрација „е-Персонален данок“ е неопходно уредено со Правилникот заради реализација на целите на пополнување и доставување на електронската пресметка „е-ППД“ што е уредена со одредбите од Законот за персоналниот данок на доход, Судот оцени дека поради тоа, за оспорената одредба од Правилникот не може да се постави прашањето за несогласност со одредбите од Устав и Закон, на кои се повикува подносителот во наводите од иницијативата.

Опсервирајќи ја одредбата во светло на оваа анализа, во рамки на изнесената правна и фактичка состојба, произлегува ставот на Судот дека одредбата од ставот 1 на членот 10 од Правилникот не може да се проблематизира од аспект на членот 18 и членот 33 од Уставот, како и од аспект на несогласност со одредбите од Законот за персонален данок на доход, поради што за оспорената одредба Судот оцени да не се поведува постапка за оценка на уставноста и законитоста.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.133/2018 од 06.03.2019)**

## 34.

### У.бр.28/2018

#### - Постапка за донесување на ДУП

**Оспорената одлука е донесена во целост во постапка предвидена со одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање, односно истата не може да се доведе под сомнение по однос на нејзината согласност со уставните начела владеене на правото и унапредување**

**и хуманизација на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата уредени во член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот, со членот 43 и членот 51 од Уставот, членот 4, членот 11 и членот 68 од Законот за просторно и урбанистичко планирање и членовите 6 и 7 од Законот за животната средина.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 17 април 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за донесување на измена и дополнување на детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет-дел од урбана единица 7 Алексо Демниевски-дел од урбан блок 38 - Општина Велес донесена од Советот на Општина Велес под број 25-581/2 од 31.01.2018 година и објавена во „Службен гласник на Општина Велес“ број 2 од 02.02.2018 година.

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за оценување на меѓусебната согласност на Одлуката од точката 1 од ова решение со оспорените членови од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање.

3. Трговско друштво за вработување на инвалидни лица за производство на апарати за домаќинство „ДИНАМО-ХИТ“ извоз-увоз ДОО Велес; Друштво за производство, трговија и услуги „ПАПИЈОНС ДООЕЛ“ експорт-импорт Велес; Друштво за трговија и услуги „ЧОЧКОВ КОМПАНИ ДООЕЛ“ увоз-извоз Велес; Друштво за вработување на инвалидни лица за производство, трговија и услуги „ХАМЕР“ извоз-увоз ДООЕЛ Велес; Друштво за производство трговија и услуги „НЕВРО-КОМЕРЦ“ извоз-увоз ДООЕЛ Велес; Друштва за градежнипгтво „ИЗГРЕВ ИНЖЕЊЕРИНГ“ ДООЕЛ Велес; Друштво за производство на автогалантерија, трговија и услуги „АВТОМОДА-ЏАЈКА“ извоз-увоз Велес; Претпријатие за

продажба на делови за моторни возила и нивно одржување и поправка „АЛЕКСКАР-МИКАР“ Ангелче Тодор Каменаров Велес; Тодор Каменаров од Велес; Стојан Лазаревски од Велес; Никола Ѓорѓиевски од Велес и Славчо Илиев од Велес, занаетчија – тапетар до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата оспорената одлука е спротивна на одредбите од член 8 став 1 алинеи 3 и 10, член 43 и член 51 од Уставот, член 4, член 11 и член 68 од Законот за просторно и урбанистичко планирање и член 6 и член 7 од Законот за животната средина.

Во иницијативата се наведува дека: „Со наведената одлука се врши донесување на Измена и дополнување на Детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет - дел од урбана единица 7, Алексо Демниевски - дел од урбан блок 38 - Општина Велес. Во одлуката се наведува дека планскиот опфат за кој се изработува Измена и дополнување на Детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет - дел од урбана единица 7 Алексо Демниевски - дел од урбан блок 38 - Општина Велес, со основна класа на намена на површина А2 домување во станбени зградисо површина од 1.44 ха. Граници на опфатот се: На запад - по осовина на постојна ул „Бр.4“ ја сече КП 16887/1 и КП 18364/1; на исток - осовина на железничка пруга; на југ - по осовина на постојна ул. „бр.1“ н на север - по граница на КП 16879 и ја сече КП 18364/1.

Имајќи го во предвид горенаведеното како и фактот дека планирањето на просторот претставува работа од јавен интерес за која е пропишана прецизна регулатива значи дека органите надлежни за планирање на просторот и донесување на урбанистичките планови се должни да се придржуваат кон прецизно определената процедура пропишана со позитивните законски прописи.

Со спорната одлука се врши промена на намената на земјиштето во рамките на урбаниот блок 38 од урбаната единица 7 во Општина Велес во намена на земјиште „30“ односно заеднички објекти односно се врши промена во намена на земјиштето А2-домување во станбени згради. Со ваквата промена на наме-

ната на земјиштето спротивно од намената на земјиштето определена со генералниот урбанистички план за Општина Велес се создава детален урбанистички план што и покрај тоа што е план од пониско ниво не е усогласен и е спротивен со генералниот урбанистички план.

Во иницијативата исто така е наведено дека „пред донесување на спорната одлука деталниот урбанистички план за урбана единица 7, урбан блок 38 во Општина Велес бил во целост усогласен со генералниот урбанистички план на Општина Велес. Па така од Извод од план од ДУП: дел од Велес-дел од Урбана единица 7-дел од Урбан блок 38 издаден од Општина Велес-Одделение за урбанизам и заштита на животната средина јасно може да се утврди дека намената на земјиштето е Г2, Г3, Г4 односно индустрија, а не заеднички објекти-домување. Од доставениот извод од план, јасно може да се утврди дека целиот опфат на деталниот урбанистички план што сега се менува бил со намена Г-индустрија, а не со намена ЗО-или домување како што е наведено од страна на Општина Велес во одговорот на приговорот доставен на спорната одлука од страна на подносител на оваа иницијатива. Токму поради ова и зачудува доставениот одговор по анкетен лист бр.1 даден од страна на Комисијата при Општина Велес, која што подносителот го известува дека изменувањето е донесено врз основа на ГУП каде намената на предметниот опфат е ЗО-заедничко домување односно А2-домување во станбени згради. Ваквиот одговор зачудува во најмала рака затоа што истиот е спротивен на писмените докази односно на доставениот генерален урбанистички план како и извод од план на ДУП од каде јасно може да се утврди дека намената на предметниот план е Г-индустрија, а не А „домување во станбени згради“.

Понатаму во иницијативата се цитира одредба на член 68 ставови 1 и 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање и се констатира дека било јасно дека урбанистичките планови морале да бидат изработени согласно стандардите и нормативите за урбанистичкото планирање. Неизработувањето и неусогласеноста на урбанистичките планови со стандардите и нормативите на урбанистичкото планирање преставувало постапување спротивно на Законот за просторно и урбанистичко планирање. Поради ова, во иницијативата се предлага дека Уставниот суд, требало да ја цени и усогласеноста на спорната одлука на Сове-

тот на Општина Велес и со подзаконскиот акт со кој се уредуваат стандардите и нормативите на урбанистичкото планирање, а на чија задолжителна употреба упатувала одредбата од членот 68 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Според наводите во иницијативата, со промена на намената на земјиштето од земјиште со намена СТО или стопанство во земјиште со намена А2-домување во станбени згради се создавал планерски дисконтинуитет во просторот со што се намалувала вредноста на просторот како и условите за работа на луѓето. Делот од урбанистичката единица 7, урбанистички блок 38 што бил предмет на измени бил со намена на земјиштето „СТО“ или стопанство односно овој дел бил изграден како индустриска зона каде што имало изградено производствени капацитети кои што биле сопственост на подносителите на оваа иницијатива и каде што истите вршеле стопанска дејност. Со измената и со дозволувањето на изградба на станбени згради секако дека ќе се намалеле условите за работа од причина што сега истите ќе им пречеле во домувањето во станбените згради поради што постојано ќе биле пријавувани во инспекциските органи.

Понатаму, во иницијативата се цитираат член 24 став 1, член 25 став 2, член 26 ставови 1 и 3 член 28 став 1 и член 32 од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање од кои се подразбирал начинот на уредувањето, изградбата и употребата на градежното земјиште и на градбите согласно дејностите и активностите што се вршеле и одвивале во нив и дека согласно наведеното било јасно дека на ист простор било недозволено мешање на намени на земјиштето од групите класи на намени А и Г. Определувањето на намена на земјиштето А2-домување во станбени згради на простор што со генералниот урбанистички план е определен со намена СТО-стопанство или согласно системот на класи на намени Г-производство, дистрибуција и сервиси било постапување спротивно на наведените одредби од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање.

Исто така во иницијативата се цитираат член 1 став 1, член 2 став 2, член 5, член 6 и член 7 од Законот за животната средина, со кои законски одредби можело да се заклучи дека Општина Велес како единица на локалната самоуправа имала должност во остварувањето на правото на граѓаните на здрава

животна средина. Остварувањето на правото на здрава животна средина помеѓу другото значело и спречување на штетна бучава и вибрации. Во подрачјето опфатено со Одлуката за измена на деталниот урбанистички план веќе имало изградено производствени капацитети врз основа на претходно донесениот детален урбанистички план со намена стопанство, врз основа на коешто од страна на лицата што извршувале индустриска дејност била извршена и приватизација на земјиштето. Ваквите производствени капацитети биле изградени од причина што во индустриска зона било дозволено поголемо ниво на бучава и вибрации отколку во станбена зона. Спорната Одлука на Советот на Општина Велес била спротивна на закон поради тоа што со мешањето на намената на земјиштето и дозволување на изградба на станови за домување во индустриска зона ќе настанал проблем помеѓу станарите во зградите на домување и правните лица што извршувале индустриска дејност во веќе изградените производствени капацитети. Од овие законски одредби можело да се заклучи дека веќе изградените производствени капацитети ќе требале да престанат со работа од причина што истите немало да бидат во можност да при вршењето на своите активност обезбедат висок степен на заштита на животната средина од причини што се претходно наведени.

Поради ова, во иницијативата се наведува дека со спорната одлука за измени на деталниот урбанистички план и со мешањето на две некомпатибилни групи на намена на земјиштето односно со овозможување на градење на згради за станбено домување во зона со намена индустрија-стопанство односно со овозможување на градење на згради за живеење каде што е индустриска зона и има изградено производствени капацитети и каде што нормално да се создава бучава и вибрации, Општината Велес постапила спротивно на должностите што ги има со Законот за заштита на животната средина, а со тоа и спорната одлука е спротивна на одредбите од наведениот закон. Во иницијативата се бара да се поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената одлука.

4. Судот на седница утврди дека Одлука за донесување на измена и дополнување на детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет-дел од урбана единица 7, Алексо Демниевски - дел од урбан блок 38-општина Велес, донесена од Советот на

Општина Велес под број 25-581/2 од 31.01.2018 година и објавена во („Службен гласник на Општина Велес“) бр.2 од 02.02.2018 год.

Врз основа на документацијата и одговорот што го достави Општина Велес, во претходна постапка Уставниот суд ја утврди следнава фактичка состојба:

- Заклучок за донесување на Програма за изменување и дополнување на Програмата за изработка на урбанистички планови во Општина Велес за 2017 година, број 25-1010/14 од 28. 02.2017 година,

- Програма за изменување и дополнување на Програмата за изработка на урбанистички планови во Општина Велес за 2017 година, број 25-1010/14 од 28.02.2017 година,

- Заклучок за донесување на Програма за изменување и дополнување на Програмата за изработка на урбанистички планови во Општина Велес за 2017 година, број 25-2022/4 од 03. 05.2017 година,

- Програма за изменување и дополнувањена Програмата за изработка на урбанистички планови во Општина Велес за 2017 година, број 25-2022/4 од 3.05.2017 година,

- Планска програма изработена од комисијата за урбанизам, од мај 2017 година,

- Предлог за одобрување на Планска програма, број 1310-19 од 11.05.2017 година,

- Потврда за заверка на Планска програма, број 1310-19 од 12.05.2017 година,

- Предлог – Детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет – дел од урбана единица 7 Алексо Демниевски – дел од Урбан Блок 38, Општина Велес, за плански период (2017-2022), со плански опфат (1,4 ха), изработен од „Урбанпроектинг“ дооел – Велес, со технички број 02/17 од мај 2017 година,

- Решение за формирање на Комисија за урбанизам, број 08-3166/1 од 8.05.2016 година,

- Стручно мислење по Предлог- планот од Комисија, број 1310-19 од 15.05.2017 година,

- Решение за формирање на Стручна комисија за изработка на Извештај од Јавна анкета, број 1310-19 од 15.-05/2017 година,

- Решение за организирање на Јавна презентација и Јавна анкета, број 1310-19 од 15.05.2017 година,

- Соопштение за организирање на Јавна презентација и Јавна анкета по планот број 1310-19 од 15.05.2017 година,

- Потврда за објава на одржување на Јавна презентација и Јавна анкета во две јавни гласила,

- Докази за прием на покани за Јавна презентација од субјектите од член 32 од Законот за просторно и урбанистичко планирање

(„Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/14, 44/15, 193/15, 31/16 и 163/16),

- Записник од спроведена Јавна презентација, број 1310-19 од 31.05.2017 година,

- Извештај од спроведена Јавна презентација и јавна анкета по планот, број 131-19 од 6.06.2017 година, регистриран во е-урбанизам на 7.06.2017 година,

- Предлог- Детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет – дел од Урбана единица 7 Алексо Демниевски – дел од Урбан Блок 38, Општина Велес, за плански период (2017-2022), со плански опфат (1,4 ха), изработен од „Урбанпроектинг“ дооел – Велес, со технички број 02/17 од јуни 2017 година,

- Предлог – Детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет – дел од Урбана единица 7 Алексо Демниевски – дел од Урбан Блок 38, Општина Велес, за плански период (2017-2022), со плански опфат (1,4 ха), изработен од „Урбанпроектинг“ дооел – Велес, со технички број 02/17 од јули 2017 година,

- Предлог – Детален урбанистички план за дел од Велес, локалитет – дел од Урбана единица 7 Алексо Демниевски – дел од Урбан Блок 38, Општина Велес, за плански период (2017-2022), со плански опфат (1,4 ха), изработен од „Урбанпроектинг“ дооел – Велес, со технички број 02/17 од септември 2017 година,

- Конечен Предлог – Измена и дополнување на Детален урбанистички план за дел од Велес, Урбана единица 7 Алексо Демниевски – дел од Урбан Блок 38, Општина Велес, за плански период (2017-2022), со плански опфат (1,44 ха), изработен од „Урбанпроектинг“ дооел – Велес, со технички број 02/17 од октомври 2017 година,

- Извештај од извршена Стручна ревизија изготвена од дооел „Нимаер“ д.е. Скопје, со технички број 03-252/17 од август 2017 година,

- Одлука за неспроведување на Стратегиска оцена за влијание на животна средина донесена од Градоначалникот на општината, број УП бр.1310-19 од 7.06.2017 година, објавена на веб-страницата на Општина Велес на ден 7.06.2017 година во 08:37 часот

- Известување од Министерство за транспорт и врски, број УП 1-15852/2017 од 5.07.2017 година,

- Мислење од Министерство за култура–Управа за заштита на културно наследство, број 1702728/2 од 7.07.2017 година,

- Мислење од Агенција за катастар на недвижности, број 0928-17002/4 од 13.07.2017 година.

- Мислење од Дирекција за заштита и спасување број 10-160/2 од 14.11.2016 година.

- Мислење од Македонски железници, број 2001-4326/1 од 07.09.2017 година.

- Податоци од Македонски телеком, број 416585/1 од 09.11.2016 година.
- Податоци од ЕВН КЕЦ Аеродром, број 24-3686/2 од 14.11.2016 година.
- Податоци од МЕПСО, број 02-7150/1 од 25.11.2016 година.
- Податоци од АЕК, број 1404-3664/1 од 15.11.2016 година.
- Податоци од Јавно претпријатие за државни патишта, број 10-11738/2 од 16.11.2016 година.
- Податоци од ЈКП „Дервен“ број 09-69/2 од 11.04.2017 година.
- Согласност од Министерство за транспорт и врски, број УП 24-10539/2 од 22.11.2017 година

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Со Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 44/2015, 193/2015, 31/2016 и 163/2016), се уредуваат условите и системот на просторното и урбанистичкото планирање, видовите на планска документација и постапката за изработување и донесување на истата како и други прашања од областа на просторното и урбанистичкото планирање (член 1).

Во членот 3 од Законот е предвидено дека изработувањето, донесувањето и спроведувањето на Просторниот план на Република Македонија, урбанистичките планови, регулацискиот план на генерален урбанистички план, урбанистичко-планската документација и урбанистичко - проектната документација се работи од јавен интерес.

Според член 7 од Законот, во зависност од просторот кој е предмет на планирањето се донесуваат следниве планови: 1) Просторен план на Република Македонија и 2) урбанистички планови: генерален урбанистички план; детален урбанистички план; урбанистички план за село и урбанистички план за вон населено место.

Според член 11 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, детален урбанистички план е урбанистички

план кој се донесува за плански опфат за кој е донесен генерален урбанистички план, а според став 6 деталниот урбанистички план како план од пониско ниво, мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план, односно, со регулацискиот план на генерален урбанистички план доколку истиот е донесен.

Во главата VI од Законот (членови 24-43) е пропишана постапката за изработување и донесување на урбанистички планови и урбанистичко-плански документации.

Според член 38 став 1 од Законот, на плановите од член 7 став (1) точка 2 на овој закон изработени во форма на предлог-план и за кои е изготвен позитивен извештај за стручна ревизија согласно член 37 на овој закон, согласност дава органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, со која се потврдува дека истите се изработени во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон.

Согласно член 43 став 1 алинеја 3 од Законот, планирањето на просторот се врши за период од најмалку пет години за детален урбанистички план., а според ставот 3 на истиот член, урбанистичкиот план важи до донесување на нов урбанистички план.

Новина во важечкиот Закон за просторно и урбанистичко планирање (донесен во 2014 година), е тоа што постапката за изработување и донесување на урбанистички планови се спроведува електронски, преку информациски систем наречен е-урбанизам (член 24 од Законот). Согласно ставот 2 на овој член, корисници на информацискиот систем е-урбанизам се изработувачот на урбанистичкиот план, донесувачот на урбанистичкиот план, органите на државна управа кои се вклучени во постапката за донесување на урбанистички план, субјектите од член 32 став (1) на овој закон, членовите на комисијата за урбанизам од член 23 на овој закон, членовите на комисиите од член 34 став (8) на овој закон и член 35 став (10) на овој закон, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам, Државен управен инспекторат, учесниците во стручна расправа и јавна анкета и членовите на Советите на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје.

Во ставот 3 на овој член е определено дека размената на податоци помеѓу корисниците на информацискиот систем е-урбанизам од ставот 2 на овој член се потврдува од страна на корисникот со валиден дигитален сертификат издаден од овластен издавач, преку информацискиот систем е-урбанизам.

Според членот 26 од Законот, урбанистичките планови се изработуваат врз основа на планска програма со која се утврдува границата и содржината на планскиот опфат и истата се состои од текстуален и графички дел.

Според членот 28 од Законот, стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето при донесување на детален урбанистички план се спроведува само доколку не била спроведена стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето при донесувањето на генералниот урбанистички план врз основа на кој е изработен предметниот детален урбанистички план. Донесувачот на урбанистичките планови и урбанистичко-планската документација од ставот 1 на овој член е должен по донесување на годишната програма од член 20 став 1 на овој закон, да донесе одлука за спроведување или одлука за неспроведување на стратегиска оцена за влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето, во која се образложени причините за спроведувањето, односно неспроведувањето на оценката, на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина.

Согласно член 29 став 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, деталниот урбанистички план се изработува во една фаза, како предлог на план.

Во членот 31 од Законот е определено дека предлогот на деталниот урбанистички план го изработува изработувачот на урбанистичкиот план, во согласност со одобрената планска програма од членот 26 на овој закон.

Во членот 33 од Законот е предвидено дека по изготвување на предлогот на деталниот урбанистички план, надлежната комисија за урбанизам од член 23 на овој закон, должна е во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам, да даде стручно мислење за согледување на степенот на усогласеноста планот со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на истиот. Надлежната комисија од членот 23 на овој

закон е должна мислењето од став 1 на овој член да го даде во рок од осум работни дена од денот на доставување на предлогот на детален урбанистички план од страна на изработувачот на урбанистичкиот план, а во спротивно ќе се смета дека е издадено позитивно мислење. Изработувачот на урбанистичкиот план, должен е да постапи по стручното мислење од ставот 1 на овој член и да го достави предлогот на планот до донесувачот на урбанистичкиот план.

Согласно членот 35 од Законот, јавна презентација и јавна анкета се спроведува на предлог на детален урбанистички план, по добивање на стручно мислење на предлогот на план согласно член 33 на овој закон. Општината односно општината во Градот Скопје започнува постапка за спроведување на јавна презентација и јавна анкета за предлогот на деталниот урбанистички план, најдоцна во рок од пет работни дена по приемот на предлогот на урбанистичкиот план за кој е дадено стручно мислење согласно член 33 на овој закон. За одржувањето на јавна презентација и јавна анкета се известуваат субјектите од член 32 став 1 на овој закон, во електронска форма преку информациски систем е-урбанизам, а се објавува и соопштение во информациски систем е-урбанизам, како и во две јавни гласила, најмалку три работни дена пред започнувањето на јавната анкета. Јавната анкета од ставот 1 на овој член истовремено се спроведува и во електронска и во писмена форма. Јавната анкета во електронска форма се спроведува преку информацискиот систем е-урбанизам, а јавната анкета во писмена форма се спроведува со излагање на планот на јавно место кое се наоѓа во општината или во просториите на општината. Јавната презентација е стручно презентирање на планот коешто се организира во рамките на јавната анкета и трае еден работен ден. Јавната анкета за предлог на детален урбанистички план трае најмалку десет работни дена, во кој рок субјектите од членот 32 став 1 на овој закон како и сите заинтересирани физички и правни лица можат на анкетни листови да достават забелешки и предлози по предлогот на планот, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам или во писмена форма. Доколку во роковите утврдени во ставот 8 на овој член субјектите од член 32 став 1 на овој закон и другите учесници, не достават забелешки и предлози, ќе се смета дека немаат забелешки и предлози на планското решение. За спроведената јавна презентација и јавна анкета се изработува извештај со

образложение за прифатените и неприфатените забелешки за урбанистичкиот план, од страна на стручна комисија формирана од градоначалникот на општината односно општината на Градот Скопје, која е составена од три члена и тоа претставник на изработувачот на планот, вработено лице во општинската администрација надлежно за урбанистичко планирање и стручен работник од областа на урбанистичкото планирање. Извештајот од ставот 10 на овој член се изработува најдоцна во рок од пет работни дена од денот на завршување на јавната анкета и истиот е составен дел на предлогот на планот, а се прикачува и во електронска форма во информацискиот систем е-урбанизам. Врз основа на извештајот, комисијата од ставот 10 на овој член е должна, во рок од пет работни дена од изготвувањето на извештајот да го извести секој субјект од член 32 став 1 на овој закон и секое физичко и правно лице кои поднеле анкетен лист, со образложение за прифаќање или неприфаќање на неговите забелешки или предлози, при што лицата кои поднеле анкетен лист во електронска форма се известуваат електронски преку информациски систем е-урбанизам, а лицата кои поднеле анкетен лист во хартиена форма се известуваат писмено. Доколку комисијата од ставот 10 на овој член оцени дека предлогот на планот со прифатените забелешки од јавната анкета претрпел значајни промени (промена на границата на урбанистичкиот опфат, промена на регулациона линија и промена на намената на земјиштето), повторно се спроведува јавна презентација и јавна анкета. Повторената јавна анкета и јавна презентација трае најмалку пет работни дена. Изработувачот на планот изработува конечен предлог на урбанистичкиот план, најдоцна во рок од 10 работни дена од изготвувањето на извештајот од ставот 10 на овој член и истиот го доставува до донесувачот на урбанистичкиот план.

Според членот 36 од Законот, донесувачот на урбанистичкиот план е должен веднаш по приемот на конечен предлог на детален урбанистички план, преку информацискиот систем е-урбанизам во електронска форма, да достави барање за мислење до органот надлежен за заштита на културното наследство, органот надлежен за заштита на животната средина, органот надлежен за здравствената заштита, органот надлежен за социјалната заштита, органот надлежен за образованието, Агенцијата за катастар за недвижности, а општините во Градот Скопје и до Градот Скопје.

Агенцијата за катастар на недвижности е должна да даде мислење за утврдената состојба по извршеното споредување на податоците од урбанистичкиот план со податоците од катастарскиот план, а Градот Скопје да даде одговор дали предлогот на детален урбанистички план на општините во Градот Скопје е во согласност со Генералниот урбанистички план и дали се почитувани одредбите за примарната сообраќајна мрежа на Генералниот урбанистички план на Градот Скопје. Субјектите од став 3 на овој член се должни во рок од пет работни дена од приемот на барањето од ставот 1 на овој член, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам да дадат мислење, а во спротивно ќе се смета дека немаат забелешки и дека е дадено позитивно мислење, при што евентуалните идни штети настанати поради непостапувањето, ќе бидат на товар на органот кој не постапил по барањето.

Во членот 37 од Законот е регулирана постапката за стручна ревизија на планот и е предвидено дека на конечниот предлог на урбанистичкиот план се врши стручна ревизија со која се утврдува дали е изработен во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон. Стручна ревизија врши правно лице кое поседува лиценца за ревизија на урбанистички планови. За извршената стручна ревизија, се изготвува извештај за стручна ревизија на урбанистичкиот план, во кој се констатира дали е изработен во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на истиот или има недостатоци кои што треба да се отстранат.

Во членот 38 од Законот е уредена постапката за давање согласност на урбанистичкиот план од страна на органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, со која се потврдува дека е изработен во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон. Надлежниот орган е должен во рок од 20 работни дена од денот на поднесувањето на барањето за добивање на согласност од страна на донесувачот на планот, да издаде согласност или да достави известување за констатирани недостатоци на урбанистичкиот план до донесувачот на урбанистичкиот план, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам. Органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот,

при повторно разгледување на урбанистички план за кој претходно било издадено известување за недостатоци согласно ставот 2 на овој член, не може да наведе нови недостатоци кои претходно не биле наведени во известувањето за недостатоци, освен доколку повторно е спроведена јавна анкета, или кога постојат нови податоци коишто не биле приложени со барањето за добивање согласност на урбанистичкиот план за кој претходно било издадено известување за недостатоци. По добивањето на согласноста, урбанистичкиот план се доставува до донесувачот на урбанистичкиот план, во електронска форма преку информацискиот систем е-урбанизам.

Во членот 20 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија” бр.5/2002), е предвидено дека општините, во рамките на законот, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.

Според членот 21 од наведениот закон се пропишува дека: Општините самостојно, во рамките на законот, ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, утврдени со овој или друг закон и се одговорни за нивното вршење (став 1). Со законот со кој се утврдуваат други надлежности на општината се определуваат и изворите на финансирање за вршење на тие надлежности (став 2). Надлежностите од ставот 1 на овој член по правило се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничени, освен во случаите утврдени со закон (став 3).

Во членот 22 од Законот таксативно е утврдена листа на надлежности на општините, при што, покрај другото, општините се надлежни за вршење на урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште.

Од изнесената анализа, како и правната и фактичка состојба според Судот произлегува дека уставноста и законитоста на Одлуката со која е донесен предметниот план не може да се оспори од наводите изнесени во иницијативата, со оглед на тоа што во постапката се спроведени фазите на донесување на

планот согласно одредбите од Законот за просторното и урбанистичко планирање и во согласност со тоа и надлежното Министерство за животна средина и просторно планирање дало согласност на предлог-планот.

Од фактичката состојба, утврдена во текот на претходната постапка врз основа на доставеното мислење и документација, Судот утврди дека наводите во иницијативата се неосновани.

Во конкретниот случај, од доставената документација Судот цени дека Општина Велес ги спровела фазите во постапката за донесувањето на предметниот детален урбанистички план, согласно одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Имено, видно од документацијата подносителите на иницијативата поднеле забелешки преку анкетни листови и со тоа земале активно учество во постапката за донесување на оспорениот детален урбанистички план. Видно од - Извештајот од спроведена јавна презентација и јавна анкета по планот, број 131-19 од 06.06.2017 година, регистриран во е-урбанизам на 07.06.2017 година, нивните забелешки за пренамена на веќе постоечките објекти со класа на намени, биле разгледувани и согласно со дадениот извештај биле прифатени делумно или целосно, односно не биле прифатени.

Имајќи го во предвид член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Македонија според кој Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и на другите прописи и колективните договори со Уставот и со законите, Судот не е надлежен да ја оценува меѓусебната согласност на деталните урбанистички планови со генералниот урбанистички план, како акти од ист ранг, со оглед на тоа дека се подзаконски акти.

Со иницијативата се оспорува предметната одлука од аспект на несогласноста на содржаните урбанистички решенија во донесениот план со Генералниот урбанистички план на Општина Велес и Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање меѓутоа. Уставниот суд ја оценува законитоста на постапката за донесување на плановите од аспект на фазите за донесување на планот уредена со закон, но, не е во надлежност на Судот да одлучува за согласноста на планските решенија содржани во планот со актите на кои се повикуваат подносителите

на иницијативата, бидејќи согласно утврдените надлежности од член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот, како и одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и законите, но, не и за меѓусебната согласност на прописите кои во хиерархијата на правни акти се од ист ранг.

Во врска со наводите во иницијативата дека одлуката не е во согласност со членовите од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање, имајќи ја предвид надлежноста на Уставниот суд определена во член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот да одлучува за согласноста на законите со Уставот и на другите прописи и колективните договори со Уставот и со законите, а не и за согласноста на општинските акти со подзаконските прописи, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 1 на Деловникот на Судот за отфрлање на иницијативата.

Според Судот, ирелевантни се наводите во иницијативата по однос на намената на објектите предвидена во оспорениот план, од причини што овие забелешки се однесуваат на содржината на деталниот урбанистички план, кое што е прашање од технички карактер и не се однесува на правните аспекти на постапката за донесување на планот. Оценката на стручно-техничките прашања и аспекти на планот излегува од границите на надлежноста на Уставниот суд кој што ја цени само постапката за донесување на урбанистичкиот план, а не и неговата содржина. Параметрите за стандардите и нормативите за урбанистичко планирање се утврдени со Правилник, при што Уставниот суд не е надлежен да се впушта во оцена на деталниот урбанистички план во однос на подзаконски акт од причина што за примената на подзаконските акти се грижи и ги спроведува изработувачот на планот како и органот надлежен за давање на согласност на планот.

Од изнесената правна и фактичка состојба според Судот произлегува дека оспорената одлука е донесена во целост во постапка како што е предвидена со одредбите на Законот за просторно и урбанистичко планирање, односно истата не може да се доведе под сомнение по однос на нејзината согласност со Уставот и со одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство на гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.28/2018 од 17.04.2019)

## 35.

### У.бр.126/2018

#### - Постапка за донесување на ДУП

**Советот на општината ја донел одлуката за просторно и урбанистичко планирање во согласност со Законот за локалната самоуправа и членот 39 ставови 5 и 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање бидејќи бројот на оние кои гласале „за“ е поголем од 1/3 од избраните членови на Советот, а поголемиот број на воздржани гласови не е исто што и поголем број на гласови „против“ како што бара законската одредба.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 17 април 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката бр.5005/3 од 08.11.2018 година за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт СИ

03 Блок 03 донесена од Советот на Општина Гази Баба („Службен гласник на Општина Гази Баба“ бр.19/2018).

2. Александар Трајковски од Скопје до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Во иницијативата најнапред се бара донесување на решение за забрана на извршување на поединечни акти и дејствија врз основа на оспорената одлука поради ризик од штетни последици.

Според подносителот на иницијативата оспорената одлука (погрешно означена во иницијативата со службено гласило бр.18/2018 наместо со бр.19/2018) не била во согласност со цитираните: член 8 став 1 алинеја 3 и членот 51 од Уставот, член 39 ставови 5 и 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање, како и со членот 41 од Законот за локалната самоуправа.

По цитирање на овие и други одредби (член 42 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, членови 22 и 62 од Законот за локалната самоуправа) подносителот на иницијативата наведува дека според Записникот од Шеснаесетата седница на Советот на Општина Гази Баба одржана на 08.11.2018 година децидно произлегувало дека Советот не ја донел Предлог-одлуката за донесување на оспорениот план со 13 гласови „за“ и 14 гласови „воздржан“. Оттука, спорната одлука не била донесена. Второ гласање, за истата одлука не било извршено на наредна седница, како што барал член 39 став 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање со што оваа одредба била повредена. Имено, 13 гласови со колку што била донесена оспорената одлука не биле повеќе од една третина од вкупниот број членови на Советот на Општината Гази Баба (27 членови), бидејќи нивниот број не бил помал од бројот на членови кои гласале воздржано, односно 13 „за“ наспрема 14 „воздржани“.

Во иницијативата се појаснува дека Законот за локалната самоуправа бил донесен во согласност со Амандманот XVI на Уставот, а Законот за просторното и урбанистичко планирање во согласност со Амандманот X на Уставот. Оттаму, неуставно било со Законот за просторното и урбанистичко планирање кој се донесува со не помалку од 40 пратеници да се менувало мнозинството за одлучување во Советот со одредба од Законот за

локалната самоуправа кој се носел со двотретинско и бадинтерово мнозинство.

Заради наведеното Одлуката била во спротивност со член 39 ставови 5 и 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање и член 41 од Законот за локалната самоуправа.

3. Судот на седницата, утврди дека Советот на Општина Гази Баба, врз основа на член 39 став 5 и член 42 ставови 3, 4 и 7 од Законот за просторното и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 64/2018 и 168/2018), член 22 точка 1 и член 62 став 1 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002) и член 151 став 2 од Деловникот на Советот на Општина Гази Баба („Службен гласник на Општина Гази Баба“ бр.4/2006 и 12/2013) на Шесенаесетата седница одржана на ден 08.11.2018 година ја донел оспорената одлука за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт СИ 03 блок 03.

Одлуката има седум одредби, заведена е под бр.09-5005/3 од 08.11.2018 година и е објавена во „Службен гласник на Општина Гази Баба“ бр.19 од 14 ноември 2018 година.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Листата на надлежности на единиците на локалната самоуправа е уредена во членот 22 од Законот за локалната самоуправа.

Во член 41 став 1 од Законот за локалната самоуправа е предвидено дека, советот може да работи ако на седницата присуствуваат мнозинство од вкупниот број членови на советот.

Советот одлучува со мнозинство гласови од присутните членови, ако со закон и со статутот поинаку не е определено (став 2).

Прописите кои се однесуваат на културата, употребата на јазиците и писмата на кои зборуваат помалку од 20% од граѓаните во општината, утврдувањето и употребата на грбот и знамето на општината, се усвојуваат со мнозинство гласови од присутните членови на советот, при што мора да има мнозинство гласови од присутните членови на советот кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинско население во општината (став 3).

На седницата на советот по правило, се гласа јавно (став 4), а согласно ставот 5 за секоја седница на советот се води записник.

Видовите на прописи што ги носат органите на општините се уредени во членот 62 од истиот закон. Според ставот 2 од членот 62 од Законот, прописите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот, доколку поинаку не е определено со овој или друг закон.

Во член 39 став 5 од Законот за просторното и урбанистичко планирање е предвидено дека, советот на општината, општината во Градот Скопје и Градот Скопје може да го донесе односно да не го донесе предлог планот доколку смета дека истиот не е изработен согласно законските прописи во кој случај е должен да донесе одлука со образложение за констатираната неправилност поради која предлог планот не е донесен.

Во член 39 став 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање е предвидено дека, урбанистичкиот план се смета дека е донесен доколку за одлуката за донесување на урбанистичкиот план гласале најмалку 1/3 од вкупниот број членови на Советот на општината, општината во градот Скопје односно градот Скопје, а при тоа нивниот број не е помал од бројот на членовите на Советот на општината, општината во градот Скопје односно градот Скопје кои гласале против одлуката за донесување на урбанистичкиот план.

Од увидот во доставената документација Судот утврди дека Советот на Општина Гази Баба на шеснаесетата седница одржана на 08.11.2018 година, со 27 гласа „за“ го усвоил предлогениот дневен ред. Помеѓу другото, Советот гласал за усвојување на Предлог-одлуката за донесување на Детален урбанистички план за градска четврт СИ 03 Блок 03 и констатирал дека не е донесена Предлог-одлуката за оваа точка од дневниот ред би-

дејќи имало 13 гласа „за“ и 14 гласа „воздржан“. Видно од одговорот на Општината бр.09-5777/1 од 24.12.2018 година е дека по завршувањето на седницата од страна на градоначалникот на Општина Гази Баба на Советот на Општината му било предочено дека погрешно е констатирано недонесување на Одлука за изменување на предметниот план, бидејќи член 39 став 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање и членот 85 (сторена грешка во означување, во прашање е член 86) од Деловникот на Општината предвидуваат поинакво мнозинство за донесување на Одлука за усвојување на Детален урбанистички план.

Градоначалникот на Општина Гази Баба врз основа на член 50 став 1 точка 3 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002), а во врска со член 85 став 1 од Статутот на Општината („Службен гласник на Општина Гази Баба“ бр.2/2006, 14/ 2012, 10/2013, 14/2013 и 12/2014) донел решение бр.08-5165/1 од 13.11.2018 година за објавување на оспорената одлука, кое решение е објавено во „Службен гласник на Општина Гази Баба“ бр.19 од 14 ноември 2018 година. Во истиот број на службеното гласило е објавена и оспорената одлука.

Видно од приложениот извадок од седумнаесетата седница на Советот е дека нацрт-записник од претходно одржаната шеснаесета седница не е усвоен.

Од наведеното произлегува дека Советот на Општина Гази Баба на седницата погрешно заклучил дека Одлуката за изменување на Деталниот урбанистички план не била изгласана бидејќи имало 13 гласа „за“, а 14 гласа „воздржан“. На сторениот превид било укажано од страна на градоначалникот на Општината, а како членот 39 став 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање предвидел одлуката да не се смета за донесена доколку бројот на оние кои гласале против (но не и на оние кои биле воздржани) е поголем од 1/3 од оние кои биле за. Во овој случај бројот на оние кои гласале за е 13 наспрема никој против, од каде одлуката требало да се смета за донесена, согласно член 39 став 9 од наведениот закон и членот 86 од Деловникот на Општината кој предвидел дека: Членовите на Советот гласаат на тој начин што се изјаснуваат „за“ или „против“ предлогот или се воздржуваат од гласање.

Имајќи предвид дека член 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа дозволува прописите да не се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот, доколку тоа поинаку е определено во друг закон или во случајот во Законот за просторното и урбанистичко планирање (член 39 став 9) произлегува дека Советот на Општината Гази Баба правилно постапил кога, по укажувањето на градоначалникот, ја објавил оспорената одлука како донесена. Имено 1/3 од вкупниот број на членови од Советот на Општината е девет членови, а во овој случај „за“ гласале 13 што е повеќе од потребната една третина. Никој не гласал против, а „воздржани“ биле 14. Притоа воздржаните гласови не можат да се сметаат како еквивалент на гласовите против, бидејќи кај воздржаните нема јасно формиран став дали поддржуваат или не одреден предлог, за разлика од гласовите против кои имаат јасно изразен став дека не прифаќаат, се противат на одреден предлог. Оттаму воздржаните 14 гласови не можат да се сметаат како исти по вредносен став со 14 гласа против.

Оттаму, правилно Советот на Општината, по укажувањето на градоначалникот, смета дека одлуката е донесена со потребното законско мнозинство на гласови. Тоа што Нацрт-записникот се уште не е усвоен, според оценка на Судот е технички недостаток, кој не може да ја промени околноста дека Одлуката била изгласана.

Од наведеното произлегува дека оспорената одлука е во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 од Уставот, со член 41 од Законот за локалната самоуправа и член 39 ставови 5 и 9 од Законот за просторното и урбанистичко планирање.

По однос на наводите од иницијативата со кои се тврди дека било неуставно со Законот за просторното и урбанистичко планирање кој се донесува со не помалку од 40 пратеници да се менувало мнозинството за одлучување во Советот на општината со одредба од Законот за локалната самоуправа кој се носел со двотретинско и бадинтерово мнозинство Судот оцени дека се наводи со кои се бара оценување на уставноста на меѓусебната усогласеност на два закони што не спаѓа во надлежност на Уставниот суд, која е определена во членот 110 од Уставот.

Од сето наведено произлегува дека не се исполнети условите за донесување на решение за запирање на извршувањето на поединечните акти или дејствија што се преземаат врз основа на оспорената одлука согласно член 27 од Деловникот на Судот.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. (У.бр.126/2018 од 17.04.2019)

## 36.

### У.бр.92/2018

#### - Одлука за јавни паркиралишта

**Кога Советот на општината донесува пропис со просто мнозинство при одлучување за работи од јавен интерес од локално значење нема повреда на член 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа, бидејќи актите за организацијата на паркирање во општината се носат со просто мнозинство. Каков вид на мнозинство е потребен (просто, апсолутно, двојно или квалификувано мнозинство) зависи од карактерот на актот којшто е предмет на гласање и усвојување и законското уредување.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 08 мај 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на законитоста на:

- Одлука бр.08-2574/7 од 18.06.2018 година за јавни паркиралишта на Општина Струга;

- Одлука бр.08-2574/8 од 18.06.2018 година за определување на јавни паркиралишта за зонско паркирање на подрачјето на град Струга;

- Одлука бр.08-2574/9 од 18.06.2018 година за утврдување на тарифа на цени по зони, за организирање на зонско паркирање на град Струга и

- Одлука бр.08-2574/10 од 18.06.2018 година за условите и начинот на вршење надзор над непрописно запрени или паркирани возила и условите и начинот за блокирање, отстранување, преместување на непрописно запрени и паркирани, хаварисани и напуштени возила и чување на истите на подрачјето на Општина Струга, сите донесени од Советот на Општина Струга и објавени во „Службен гласник на Општина Струга“ бр.6/2018 од 20.06. 2018 година.

2. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на законитоста на Одлука бр.08-2574/2 од 18.06. 2018 година за давање согласност на Одлуката за измена и дополнување на Статутот на Јавното претпријатие за паркови и зеленило „Еко-Струга“-Струга бр.01-01/2, донесена од Управниот одбор на 28.05.2018 година.

3. Ален Дереван од Струга, до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за поведување на постапка за оцена на законитоста на актите означени во точките 1 и 2 од ова решение.

Во иницијативата најнапред се бара Судот по службена должност да ги прибави оспорените одлуки од причина што службениот гласник број 5 не бил достапен на јавноста и подносителот не бил во можност да го означи бројот и датумот под кој биле заведени актите.

Според подносителот на иницијативата сите оспорени акти биле донесени без потребното мнозинство за нивно донесување, бидејќи Советот на Општината броел 27 членови, па за донесу-

вање на одлуките, согласно член 62 ставови 1 и 2 од Законот за локалната самоуправа било потребно да гласаат најмалку 14 советници, односно мнозинство од вкупниот број, што не било случај при носење на одлуките. За истите гласале само 13 советници што значело дека не гласало законски пропишаното мнозинство од наведената законска одредба од каде одлуките не смееле да произведуваат правно дејство, односно како воопшто да не биле донесени.

Поради наведеното се предлага Судот по спроведената постапка оспорените одлуки да ги укине.

4. Судот на седницата, утврди дека Советот на Општина Струга, врз основа на член 11 од Законот за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија“ бр.38/1996, 6/2002, 40/2003, 49/2006, 22/2007, 83/2009, 97/2010, 6/2012, 119/2013, 41/2014, 138/2014, 25/2015, 61/2015, 39/2016 и 64/2018) донел Одлука за давање согласност на Одлуката за измена и дополнување на Статутот на Јавното претпријатие за паркови и зеленило „Еко-Струга“-Струга.

Советот на Општината, врз основа на член 36 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002) и член 88 став 2 од Статутот на Општина Струга („Службен гласник на Општина Струга“ бр.2/2018) донел Одлука за јавните паркиралишта на Општина Струга.

Врз основа на членот 7 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр.169/2015, 55/2016, 11/2018 и 83/2018) и член 22 став 1 точка 4 од Законот за локалната самоуправа, член 88 став 2 од Статутот на Општина Струга, Советот на Општина Струга донел Одлука за определување на јавни паркиралишта за зонско паркирање на подрачјето на град Струга.

Врз основа на членот 7 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр.169/2015, 55/2016, 11/2018 и 83/2018) и член 22 став 1 точка 4 од Законот за локалната самоуправа, член 82 став 2 од Статутот на Општина Струга, Советот на Општина Струга донел Одлука за утврдување на тарифа на цени по зони, за организирање на зонско паркирање на град Струга.

Врз основа на членот 7 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата („Службен весник на Република Македонија“ бр.169/2015, 55/2016, 11/2018 и 83/2018), членот 5 од Законот а комуналните дејности („Службен весник на Република Македонија“ бр.95/2012, 163/2013, 42/2014, 44/2015, 147/2015, 31/2016 и 64/2018), членот 14-а од Законот за јавната чистота („Службен весник на Република Македонија“ бр.111/2008, 64/2009, 88/2010, 23/2011, 80/2012, 163/2013, 44/2015, 147/2015 и 31/2016) и член 88 став 2 од Статутот на Општина Струга, Советот на Општина Струга донел Одлука за условите и начинот на вршење надзор над непрописно запрени или паркирани возила и условите и начинот за блокирање, отстранување, преместување на непрописно запрени и паркирани, хаварисани и напуштени возила и чување на истите на подрачјето на Општина Струга.

Сите одлуки се донесени на седницата одржана на 18.06.2018 година и се објавени во „Службен гласник на Општина Струга“ бр.6/2018 од 20.06.2018 година).

5. Според член член 110 алинеја 2 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Според член 28 алинеја 1 од Деловникот на Судот, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Членот 41 од Законот за локалната самоуправа е дел од главата V.ОРГАНИЗАЦИЈА И РАБОТА НА ОРГАНИТЕ НА ОПШТИНАТА.

Членот 41 од Законот е со наслов „Работа на седниците на советот“. Во ставот 1 од овој член од Законот е предвидено дека, советот може да работи ако на седницата присуствуваат мнозинство од вкупниот број членови на советот.

Според член 41 став 2 од Законот за локалната самоуправа, советот одлучува со мнозинство гласови од присутните членови, ако со закон и со статутот поинаку не е определено.

Главата VII од Законот за локалната самоуправа е со наслов „Акти на општината“. Членот 62 од истиот закон е со наслов „Прописи на општината“.

Во ставот 1 од членот 62 од Законот е предвидено дека, во вршењето на работите од својата надлежност советот донесува прописи, и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Според ставот 2 од членот 62 од Законот за локалната самоуправа, прописите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот, доколку поинаку не е определено со овој или друг закон.

Според подносителот на иницијативата оспорените акти не биле донесени со потребното мнозинство предвидено во член 62 ставови 1 и 2 од Законот за локалната самоуправа, бидејќи за нив гласале само 13 советници на Општината.

Врз основа на доставената документација се утврди дека Советот на Општина Струга има 27 членови на Советот.

На одржаната 10-та седница на Советот првооспорената одлука е усвоена со 13 гласа „за“ и 8 гласа „против“, додека останатите оспорени одлуки се усвоени со 12 гласа „за“ и 8 гласа „против“. Оттаму, за оспорените одлуки гласале 21, односно 20 членови на Советот на Општина Струга.

Судот по однос на првооспорената одлука, односно Одлуката за давање согласност на Одлуката за измена и дополнување на Статутот на Јавното претпријатие за паркови и зеленило „Еко-Струга“-Струга оцени дека не е пропис подобен за уставно-судска анализа бидејќи согласноста не е општ акт којшто уредува вршење на општински надлежности, туку претставува форма преку која Советот како надлежен орган, ја изразил својата согласност за измена и дополна на претходно донесен акт од страна на наведеното претпријатие.

Оттаму, за оваа одлука се исполнети условите за отфрлање на иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот.

Останатите одлуки се однесуваат на организирање на јавното паркирање во Општината Струга и начинот на неговото спроведување. Ниту една одлука не е предмет на оспорување по однос на најзината содржина, туку само по однос на потребното мнозинство за нејзино носење од каде во уставно-судската анализа се задира само на овој аспект.

Тргувајќи од анализата на член 62 став 1 од Законот за локалната самоуправа произлегува дека советот на општината во вршењето на работите од својата надлежност донесува прописи, и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон.

Членот 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа, определува дека прописите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот (апсолутно мнозинство), доколку поинаку не е определено со овој или друг закон.

Во истиот закон, во член 41 став 2 е определено дека советот одлучува со мнозинство гласови од присутните членови (просто мнозинство), ако со закон и со статутот поинаку не е определено.

Оттаму двете одредби предвидуваат исклучок од утврдените правила, доколку со Законот за локалната самоуправа, или пак друг закон, односно статутот на општините не е поинаку определено.

Во Законот за локалната самоуправа се предвидува и двојно мнозинство (член 41 став 3), но и квалификувано (двотретинско) мнозинство за носење на одреден вид на акти, како на пример член 42 став 3, 46 став 4, 47 став 2 и други.

Пример за друг закон кој го уредува потребното мнозинство, според видот на актот што се носи е Законот за просторното и урбанистичко планирање кој во член 39 став 9 предвидел дека, урбанистичкиот план се смета дека е донесен доколку за одлуката за донесување на урбанистичкиот план гласале најмалку 1/3 од вкупниот број членови на Советот на општината, општината во градот Скопје односно градот Скопје, а при тоа нивниот број не е помал од бројот на членовите на Советот на општината, општината во градот Скопје односно градот Скопје кои гласале против одлуката за донесување на урбанистичкиот план.

Законот за јавните претпријатија, Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, Законот за комуналната дејност и Законот за јавната чистота коишто се основа за донесување на оспорените акти не содржат посебни одредби за потребното мнозинство за носење на општински акти од овие области.

Членот 7 од Законот за локалната самоуправа носи наслов: „Прописи на општината“. Во ставот 2, меѓу другото е определено дека, со статутот на општината се уредува и организацијата и работењето на органите на општината.

Во членот 29 од Статутот на Општина Струга („Службен гласник на Општина Струга“ бр.2/2018) е утврдено дека, свикувањето на седниците на Советот, утврдувањето на дневниот ред, текот на седницата, записниците, постапката за донесување на акти и други прашања поврзани со работата на Советот, поблиску се уредуваат со Деловник.

Во членот 85 од Деловникот на Општина Струга („Службен гласник на Општина Струга“ бр.4/2018) е утврдено дека се полно-важни одлуките за кои гласало потребното мнозинство членови на Советот, определено со закон, Статут и овој деловник.

Буџетот, Годишната сметка, Статутот и Деловникот се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот.

Програмите, плановите, одлуките, решенијата, заклучоците и другите прописи се донесуваат со мнозинство гласови од присутните членови на советот.

Оттаму, за актите коишто се од особено значење за функционирање и остварувањето на надлежностите на општината како што се буџет, годишна програма, статут и деловник на општината предвидено е да се донесат со апсолутно мнозинство или мнозинство од вкупниот број членови на советот.

По својот карактер оспорените акти поврзани со паркирањето не се акти од горенаведениот вид, туку се акти поврзани со редовните надлежности поблиску определени во членот 22 од Законот за локалната самоуправа, односно акти во врска со работите од јавен интерес од локално значење.

Оттаму, дали советот на општината, според комплексното уредување (Законот за локална самоуправа, други закони, статут и деловник) ги носи актите со просто мнозинство, со апсолутно мнозинство, со двојно мнозинство или со квалификувано мнозинство пред се зависи од карактерот на актот којшто е предмет на гласање и усвојување.

Доколку пак, член 41 став 2 и член 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа, анализирани изолирано создаваат потешкотија по однос на примената би станувало збор за меѓусебна неусогласеност на одредби од еден ист закон што не може да биде предмет на оцена од страна на Уставниот суд.

Според сето наведено, а имајќи предвид дека Советот на Општина Струга има 27 членови, при донесување на оспорените одлуки биле присутни 20 членови, а одлуките се донесени со 12 гласа „за, и 8 гласа „против“ произлегува дека истите се донесени со потребното мнозинство од член 41 став 2 од Законот за локалната самоуправа. Во овој случај член 62 став 2 од Законот, според карактерот на актите не може да најде примена.

Врз основа на направеното произлегува дека останатите оспорени акти се во согласност со наведената законска одредба.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костади-новски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. Решението под точка 1 Судот го донесе со мнозинство гласови. **(У.бр.92/2018 од 08.05.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992) по моето гласање против Решението У.бр. 92/2018 донесено на 8 мај 2018 година, за неповедување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на:

- Одлука бр.08-2574/7 од 18.06.2018 година за јавни паркиралишта на Општина Струга;

- Одлука бр.08-2574/8 од 18.06.2018 година за определување на јавни паркиралишта за зонско паркирање на подрачјето на град Струга;

- Одлука бр.08-2574/9 од 18.06.2018 година за утврдување на тарифа на цени по зони, за организирање на зонско паркирање на град Струга и

- Одлука бр.08-2574/10 од 18.06.2018 година за условите и начинот на вршење надзор над непрописно запрени или паркирани возила и условите и начинот за блокирање, отстранување, преместување на непрописно запрени и паркирани, хаварисани и напуштени возила и чување на истите на подрачјето на Општина Струга, сите донесени од Советот на Општина Струга и објавени во „Службен гласник на Општина Струга“ бр.6/2018 од 20.06.2018 година, го издвојувам и писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Со означеното решение, Уставниот суд со мнозинство гласови одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на горенаведените одлуки.

Убеден сум дека Уставниот суд мораше да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорените одлуки земајќи ги предвид наводите содржани во иницијативата, како и одредбите од Уставот на Република Македонија и Законот за локалната самоуправа.

Според член 51 од Уставот: „Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со законите. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите“.

Во конкретниот случај со Законот за безбедност на патиштата, Законот за комуналните дејности и Законот за јавната чистота коишто се основ за донесување на оспорените одлуки не е определено поинаку потребното мнозинство за донесување на оспорените прописи на Советот на Општина Струга.

Во членот 51 од Уставот е утврдено дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Во член 110 алинеја 2 е пропишано дека Уставниот суд – „одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите“.

Во глава VII „Акти на органите на општините“ во член 62 ставови 1 и 2 од Законот за локална самоуправа е пропишано: „Во

вршењето на работите од својата надлежност, Советот донесува прописи и тоа: статут, програми, планови, одлуки и други прописи утврдени со закон“.

Прописите се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број членови на Советот, доколку поинаку не е определено со овој или друг закон“.

Цврсто сум убеден дека оспорените одлуки на Советот на Општина Струга на го добиле потребното апсолутно мнозинство гласови на Советот. Ова поради тоа што на седницата на Советот на Општина Струга за донесување на оспорените одлуки наместо потребното мнозинство од 14 советници гласале само 12 од вкупно 27 советници што е спротивно на член 62 став 2 од Законот за локалната самоуправа во кој децидно, јасно и прецизно е утврдено дека кога е во прашање донесување на прописи на општината, тие се донесуваат со мнозинство гласови од вкупниот број на членови на советот, доколку поинаку не е определено со овој или друг закон.

Со тоа законодавецот со член 62 став 2 од Законот ја исклучил можноста прописите на Општината Струга да бидат донесени со поинакво мнозинство гласови врз основа на статути или деловници на општините. Тоа значи дека регулирањето на потребното мнозинство на донесување на општинските прописи е законско прашање *par excellence*.

Врз основа на горенаведената аргументација сметам дека оспорените одлуки не се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3 (владеење на правото), член 51 (начело на уставност и законитост) и член 62 ставови 1 и 2 од Законот за локалната самоуправа, оттука крајно е нејасно зошто Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорените одлуки, а потоа да ги укине или поништи.

Судија на Уставниот суд  
Јован Јосифовски  
**(У.бр. 128/2016 од 09.07.2018)**

## 37.

### У.бр.30/2017

#### - Одлука за утврдување на услови за начинот на градење

Советот на Општина Охрид планската документација ја донел во форма на општ акт, а не во форма на детален урбанистички план, односно не по истата процедура како и постоечката, која била или е во сила, а која била стара односно неусогласена, бидејќи просторот во село Лагадин е плански празен (вон плански опфат), а законодавецот директно упатува на примена на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање. Од тие причини Судот оцени дека оспорената одлука е донесена во целост во постапка предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање и не може да се доведе под сомнение по однос на нејзината согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 9 и 10, членот 51 и членот 115 од Уставот на Република Македонија, како и со одредбите на членот 2 и членот 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 22 мај 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбани-

стички план, донесена од Советот на Општина Охрид на седница одржана на 14 октомври 2015 година и објавена во („Службен гласник на Општина Охрид“ бр. 11 од 15 октомври 2015 година).

2. Никола Чокревски, адвокат од Скопје и Здружението за заштита и зачувување на интегритетот на село Лагадин - Стар Лагадин, застапувано од Адвокатското друштво „Поленак“, преку Васко Соткароски, адвокат од Скопје до Уставниот суд на Република Македонија поднесоа иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на одредбите од актот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата општиот акт и одлуката со којашто бил донесен актот биле спротивни на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ бр. 199/2014 и 44/2015), член кој бил наведен во преамбулата на предметната одлука како нејзин правен основ.

Исто така, во иницијативата е наведено дека предметната одлука не била во согласност и со членовите 2 и 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, па поради тоа била спротивна и на член 51 и член 115 став 1 од Уставот, со што „ги нарушувала“ и темелните вредности од член 8 алинеи 3, 9 и 10 за владеењето на правото, локалната самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата на животната средина и на природата.

Во иницијативата е наведено дека „За донесувањето на Општиот акт за село Лагадин бр. 20-14970/2 од 03.11.2015 година, донесен од Советот на Општина Охрид во форма на Одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план, на седница одржана на 14.10.2015 година, донесувачот на одлуката сосема погрешно се повикувал на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ бр.199/2014 и 44/2015), зошто во овој член времено-до донесување на урбанистички план на село - се уредуваат условите и начинот на изградбата само за села кои воопшто не се и не биле опфатени со урбанистичка планска документација од каков и да е вид“.

Според наводите во иницијативата „непобитен факт било тоа дека селото Лагадин било опфатено со урбанистичка планска документација веќе од 1987 година, кога бил изработен и донесен

Детален урбанистички план за вилски комплекс Лагадин. Десет години подоцна, овој плански опфат бил предмет и на планската документација од Основниот урбанистички план на крајбрежен простор на Општината Охрид во зоната Исток, потег Лагадин - Пештани, Измени и дополнувања од 1997 година и конечно, две години подоцна бил изработен и донесен Детален урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани од 1999 година.

Понатаму во иницијативата се цитира членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање кој во никој случај не можел да се применува на село Лагадин за коешто Општина Охрид имала донесено и основен и детален урбанистички план кои биле се уште во сила.

Според наводите во иницијативата очигледен бил фактот дека планскиот опфат на оспорениот општ акт бил предмет на урбанистичка планска документација и дека за него биле донесени и основен и детален урбанистички план кои се уште биле на сила. Оттука, во иницијативата е наведено дека „донесувачот морал да донесе урбанистички план за село, според член 12 од Законот за просторно и урбанистичко планирање во кој, во ставот 1 каде било утврдено дека: „Урбанистички план за село е урбанистички план кој се донесува за подрачје на населено место - село, утврдено со закон.“ Ова значело дека за село Лагадин, Советот на Општината Охрид согласно Законот за просторно и урбанистичко планирање можело да се донесе само и единствено урбанистички план за село, а никако не општ акт, затоа што селото било веќе урбанизирано со планови од системот на урбанистички планови од член 7 став 1 точка 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање. Оттука, општ акт, според наводите во иницијативата можело да се носи само и единствено за села што никогаш не биле урбанизирани со планска документација и тоа само како времена планска одредба, што било според процедурата и според содржината, документација од понизок ранг од урбанистичките планови од член 7 став 1 точка 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање“.

Според наводите во иницијативата поради ова погрешно и неуставно применување на правото, со Општиот акт за село Лагадин, донесувачот на одлуката практично го ставил вон сила Деталниот урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани од 1999 година, односно донел општ акт како детален план, не само

да не бил на сила, туку како и никогаш и да не бил донесен, што било спротивно на членот 43 став 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање во кој било уредено дека „Просторен план важи до донесување на нов просторен план, а урбанистички план до донесување на нов урбанистички план.“, поради што општиот акт бил спротивен и на темелната вредност на уставниот поредок за владеењето на правото од член 8 алинеја 3 од Уставот.

Понатаму, во иницијативата е наведено дека „во оспорената одлука и во општиот акт донесувачот и изготвувачот на истите се повикувале на членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005)“ што како преодна одредба уредувал рокови за усогласување на основните урбанистички планови, генералните урбанистички планови за стопански и други комплекси, урбанистичките документации за населено место и општите акти за населени места донесени пред денот на влегувањето во сила на законот, потоа, „на членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.137 од 14.11.2007 година), во кој се прошируваат преодните одредби за донесените генерални и детални урбанистички планови за општините со седиште во село и селата до влегувањето во сила на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005), што треба да се применуваат како урбанистички планови за село и им се задаваат рокови за усогласувањето со одредбите на законот и конечно, членот 24 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ Македонија, бр.163 од 26.11.2013 година), кој гласи: „Урбанистичките планови, документации и општи акти кои не се усогласиле во утврдените рокови согласно со членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005) и членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 137/2007), не се применуваат, а просторот опфатен со истите се смета за простор вон плански опфат“.

Во иницијативата е наведено дека: „Донесувачот на оспорениот општ акт на погрешен начин го применува членот 24 од Законот за просторно и урбанистичко планирање од 26.11.2013 година, така што ги смета донесените урбанистички плански документи за село Лагадин за неважечки од тој датум, како да се ставени вон сила и исфрлени од правниот поредок засекогаш, та дури како да се поништени, односно како никогаш и да не биле донесени! Но, во членот 24 била поместена преодна и временна правна норма што требало да го поттикне донесувањето на плановите и нивното усогласување со законот, што предвидувала временна суспензија на применувањето на плановите што била повлечена година дена подоцна, со донесувањето на Законот за просторно и урбанистичко планирање од 30.12.2014 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.199 од 30.12.2014 година)“. Имено, во членот 133 од Законот се уредувал престанокот на важење на сите дотогаш важечки одредби од Законот освен набројаните: „Со денот на отпочнување на примена на овој закон престанува да важи Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/10, 18/11, 53/11, 144/12, 55/13, 163/13 и 42/14), освен одредбата од член 29-а став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014) која ќе се применува до 1 јуни 2015 година“.

Поради ова, според наводите во иницијативата, во времето кога бил донесен оспорениот Општ акт за село Лагадин, членот 24 од Законот за изменување и дополнување на законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163 од 26.11.2013 година), „што времено ја забрануваше примената на урбанистичките планови, веќе не бил на сила, не важел и не произведувал правно дејство. Тоа уште повеќе, доколку се земе предвид дека Законот за просторно и урбанистичко планирање, („Службен весник на Република Македонија“ бр.199 од 30.12.2014 година), во член 43 став 3 од Законот, категорично го потврдува правилото на континуитет на правните акти, прописите и законите - во овој случај просторниот план и урбанистичките планови, како и основниот принцип на владењето на правото, дека: „Просторен план важи до донесување

на нов просторен план, а урбанистички план до донесување на нов урбанистички план“.

Понатаму во иницијативата е наведено: „Ова значи дека во време кога била донесувана предметната Одлука за оспорениот Општ акт, во октомври 2015 година, донесувачот општината Охрид морала според законот планската документација да ја донесе по истата процедура како и постоечката, која била и е во сила, имено, со иста процедура како и Деталниот урбанистички план од 1999 година, но и со истата содржина, зашто според членот 43 став 3 е непобитно дека урбанистичкиот план не може да се стави вон сила на никаков друг начин освен со донесување на нов. Во таа смисла, донесувањето на Општиот акт за село Лагадин било тешко нарушување на уставниот поредок зашто претставувало прекршување на принципот на владеењето на правото“.

Во иницијативата е наведено дека со донесувањето на Општиот акт за село Лагадин донесувачот на одлуката ги суспендирал сите стечени права на жителите на село Лагадин, како и нивното со Устав загарантирано право директно да учествуваат во донесувањето на одлуките што се од нивен витален интерес од областа на урбанизмот. Имено, во членот 115 од Уставот на Република Македонија, е утврдено дека: „Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој“.

Според наводите во иницијативата, оваа одредба била операционализирана во членовите од 33 до 37 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199 од 30.12.2014 година), во кои е уредено урбанистичките планови од член 7 став 1 точка 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, во процесот на изработка и донесување да бидат предмет на стручни и јавни мислења, дебати, презентации и анкети, што е форма со која им се овозможува на граѓаните да се информираат и да учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областа на урбанизмот. Законот, меѓутоа, не предвидувал општиот акт од член 84 да биде планска документација од системот на

урбанистичко планирање, туку само времена мерка, во села без финансиски и други услови за изработка на урбанистички план, да се донесе општ акт како времена мерка, па затоа и не предвидува никаква стручна и јавна транспарентност, ниту граѓанска инклузивност во донесувањето. Поради ова, кога донесувачот на Општиот акт го прекршил законот и бесправно го применил членот 84, тој не само што вовел аномија во просторот, сметајќи ги донесените урбанистички планови за неважечки, туку и им оневозможил на граѓаните на село Лагадин да се информираат и да земат учество во донесувањето на Одлуката, со што им е одземено правото гарантирано со член 115 од Уставот.

Понатаму во иницијативата е наведено дека произлегувало дека постоеле-повеќе непобитни правни индикации за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на Општиот акт за село Лагадин, од причина што:

Општиот акт и одлуката со којашто бил донесен биле спротивни на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Сл.весник на РМ“ бр.199/14 и 44/15), кој бил наведен во преамбулата на предметната Одлука како нејзин правен основ бидејќи членот 84 можел да се употребува само за села во коишто немало и ниту имало урбанистички план или друга урбанистичка документација.

Исто така, предметната одлука не била во согласност и со членовите 2 и 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр 99/2014 и 44/2015), во коишто бил уреден системот на континуираност и владеење на правото во областа на планерската легислатива, а оспорената Одлука воведувала дисконтинуитет и аномија со тоа што со општ акт се менувал важечки урбанистички план, па поради тоа одлуката била спротивна и на членот 51 и член 115 став 1 од Уставот, зашто им било нарушено уставното право на граѓаните на село Лагадин да учествуваат директно во одлучувањето за прашања од областа на урбанизмот, со што ги нарушувало и темелните вредности од член 8 алинеи 3, 9 и 10, за владеењето на правото, локалната самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата на животната средина и на природата.

Во наводите на иницијативата се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Општ акт за село Лагадин бр. 20-14970/2 од 03 11 2015 година, донесен од Советот на Општина Охрид како „Одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план“ на седница одржана на 14.10.2015 година, и да донесе решение за негово поништување. Исто така се предлага поради големата извесност од масовна злоупотреба на оспорената одлука и општиот акт во заштитеното подрачје на Охридското Езеро во село Лагадин, што ќе резултирало со штети со несогледлива магнитуда и непоправливи последици, се апелира до Уставниот суд да ја земе иницијативата во забрзана постапка (поради заштита на правата на граѓаните) и да донесе решение за запирање на извршувањето на дејствијата кои се преземени врз основа на оспорените одлука и општиот акт.

Дополнувањето на иницијативата е доставено на ден 28 март 2018 година од Здружението за заштита и зачувување на интегритетот на село Лагадин-Стар Лагадин, застапувано од Адвокатското друштво Поленак, преку Васко Соткароски, адвокат од Скопје, во кое се повторуваат наводите од иницијативата поднесена од страна на Никола Чокревски, адвокат од Скопје.

Во оваа иницијатива е наведено дека селото Лагадин било опфатено со урбанистичка планска документација и дека поради погрешно и неуставно применување на правото, со Општиот акт за село Лагадин, донесувачот на одлуката практично го ставил вон сила Деталниот урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани од 1999 година; дека „донесувачот морал да донесе урбанистички план за село, според член 12 од Законот за просторно и урбанистичко планирање и сосема погрешно се повикувал на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ бр.199/2014 и 44/2015), зошто во овој член времено, до донесување на урбанистички план на село - се уредуваат условите и начинот на изградбата само за села кои воопшто не се и не биле опфатени со урбанистичка планска документација од каков и да е вид.

Во таа смисла, во оваа иницијатива е наведено дека донесувањето на Општиот акт за село Лагадин било тешко нарушување на уставниот поредок зашто претставувало прекршување на принципот на владеењето на правото“ и дека со донесувањето на

Општиот акт за село Лагадин донесувачот на Одлуката ги суспендирал сите стечени права на жителите на село Лагадин, како и нивното со Устав загарантирано право директно да учествуваат во донесувањето на одлуките што се од нивен витален интерес од областа на урбанизмот. дека постојат повеќе непобитни правни индикации за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на Општ акт за село Лагадин за кое нема урбанистички план.

Имајќи го во предвид горенаведеното предлагаат Уставниот суд да донесе одлука со која Општиот акт ќе го прогласи за ништовен и истиот да биде повлечен од правниот поредок.

3. Врз основа на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014 и 44/2015), член 22 став 1 точка 1 и членот 36 од Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ бр.5/02), членот 15 и членот 18 од Статутот на Општина Охрид („Службен гласник на општина Охрид“ бр.8/07), Советот на Општина Охрид на седницата одржана на ден 14.10.2015 година, ја донесе оспорената одлука. Согласно членот 1 од Одлуката-Општиот акт за село Лагадин се изготвува согласно Развојната програма за изработка на урбанистички планови за Општина Охрид 2015-2017 година бр.07-4189/6 од 30.12.2014 година, донесена од Советот на Општина Охрид („Сл.гласник на Општина Охрид“ бр.17 од 31.12.2014 година). Во членот 2 од Предлог - одлуката е одобрена од Комисијата назначена со Решение број 19-591/1 од 20.01.2015 година од страна на градоначалникот на Општина Охрид и за истата е добиена Согласно од Министерство за транспорт и врски со број 24-14400/2 од 09.10.2015 година. Според членот 3 се уредува Предлог – одлуката за Општ акт за село Лагадин е изготвена од правно лице ИН-ПУМА Институт за урбанизам, сообраќај и екологија ДОО Скопје, кое поседува лиценца согласно член 16 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014 и 44/2015). Во членот 4 од истата е уредено дека општиот акт за село Лагадин содржи текстуален дел – Предлог-одлука, нумерички дел – табеларен приказ на планираните содржини издвоени по површина и намена на земјиштето и графички прилози. Според членот 5 од истиот, графичкиот прилог од општиот акт е изработен на заверен дигитализиран архивски

оригинал на катастарски план. Согласно член 6 со Одлуката за Општ акт за село Лагадин се утврдува граница на плански опфат на село Лагадин со вкупна површина од 40,78ха. Границата на селото графички и текстуално е опишана со дефинирани координати на сите прекршни точки. Во членот 7 од истиот е уредено дека со општиот акт се утврдуваат групите на класи на намени во рамките на планскиот опфат со име за секоја наменска зона поодделно согласно членот 28 од Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/205). Според членот 8 е утврдено дека со Предлог – Одлуката за Општ акт за село Лагадин се дефинирани сите постојни влезни и излезни правци во селото и неговата сообраќајна поврзаност со поширокото опкружување. Во членот 9 е уредено дека утврдувањето на условите за градба на објектите во рамките на утврдените наменски зони во графичкиот приказ, се врши според конкретните услови на лице место, одредбите на 15.10.2015 година „Службен гласник“ бр.11 страна 12 e-mail: sovet@ohrid.gov.mk оваа Одлука, Законот за просторно и урбанистичко планирање и подзаконските акти кои произлегуваат од истиот закон. Во членот 10 од истиот е предвидено дека формирањето на градежната парцела, површината за градба, висината на објектите, процентот на изграденост и коефициент на искористеност да се во согласност со Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање. Согласно членот 11 со Предлог – одлуката за Општ акт за село Лагадин се дефинира просторната организација и условите за градење. Во рамките на градежните парцели со класа на намена А1 (домување во станбени куќи) освен објектот за домување, можат да се предвидат и помошни градби (складишта, гаражи и сл.) Во членот 12 од актот е утврдено дека со Предлог – одлуката за Општ акт за село Лагадин се дефинира начинот на реализација на инфраструктурните водови и градби. Во членот 13 од актот е определено дека Општиот акт за село Лагадин содржи табели со „Билансни споредбени показатели“ во кои се прикажани планираните површини по намена на земјиштето – наменските зони, во однос на постојните изградени површини. Во членот 14 е утврдено дека сите параметри за уредување на просторот во планскиот опфат кои не се опфатени во приложените општи услови за изградба на просторот од овој општ акт, мора да бидат во согласност со Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко плани-

рање („Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2015). Според членот 15 од актот е уредено дека при реализација на општиот акт во целост да се почитуваат одредбите од текстуалниот дел на општиот акт кои се однесуваат на целокупната инфраструктурна мрежа (далековод, гасовод, траса на железница .....), водотеците и за природните и вештачки водени површини што се во рамките на опфатот. Согласно членот 16 од актот се определува графичкиот прилог кој е составен дел на оваа Одлука, по нејзиното донесување, и дека истиот се заверува од градоначалникот на Општина Охрид и се доставува до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот во електронски формат. Според членот 17 од актот одредбите на оваа Одлука се применуваат до донесување на Урбанистички план за село. Со членот 18 е уредено дека оваа одлука влегува во сила наредниот ден од денот на објавувањето во „Службен гласник на Општина Охрид“.

4. Судот на седница утврди дека со цел да се утврди фактичката состојба побара и доби известување од Општина Охрид, заведено под број 19-5682/2 од 02.05.2017 година и 19-485/2 од 16.01.2018 година во однос на законитоста на постапката за донесување на Општиот акт за село Лагадин, која е отпочната и водена согласно:

- член 78 став 5 Законот за просторно и урбанистичко планирање (Сл.весник на Република Македонија бр. 51/2005, 137/2007, 91/ 2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014) кој гласи: „До донесување на урбанистички план за село, изградбата во селата кои немаат урбанистичка документација, може да се врши под услови и на начин што со општ акт ќе ги утврди општината. Општиот акт се донесува по претходна согласност од министерството надлежно за работите на уредувањето на просторот.“

- членот 24 од Законот изменување и дополнување на Законот просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013) кој гласи: „Урбанистичките планови, документации и општи акти кои не се усогласиле во утврдените рокови согласно со членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005) и членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 137/2007), не се применуваат, а простоот опфатен со истите се смета за простор вон плански опфат.“ и

- Прирачникот за начинот на водење на постапката за донесување и изготвување на општ акт за село кое нема урбанистички план - донесен од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот бр. 02-7751/1 од 23.05.2014 донесен согласно член 78 став 5 и член 79 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 5120/05, 137/2007, 91/2009, 124/ 2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014) односно 24-2298/1 од 10.02.2015, донесен согласно член 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање (Службен весник на Република Македонија бр. 199/14 и 44/15) во кој прирачник е цитирано: „Согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.55/2004, 12/2005 и 98/2008), границата на село, како населено место, се утврдува со урбанистички план за населеното место.

- За селата чишто урбанистички планови, документации и општи акти не се усогласиле во утврдените рокови согласно со членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ бр. 51/05) и членот 46 Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 137/2007) за граници на општи акти се сметаат истите граници на наведените урбанистички планови, документации и општи акти кои не се применуваат.

- За селата кои немаат и никогаш немале урбанистичка документација и за коишто е потребно да се изработи општ акт, границата на опфатот се утврдува согласно изградениот градежен фонд од страна на правно лице лиценцирано за геодетски работи на барање на единиците на локалната самоуправа.“

Согласно Прирачникот донесен од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредување на просторот: - Општиот акт за село Лагадин (текстуален и графички дел), - одобрената Предлог-одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план (од страна на Комисијата формирана од градоначалникот на Општина Охрид) - и потребната документација, со Барање за издавање на согласност доставени се до Министерството за транспорт и врски-Скопје.

Министерството за транспорт и врски после разгледување на целокупната документација издава Согласно на Општиот акт за село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план со бр.24-14400/2 од 09.10.2015.

Министерството за транспорт и врски ја издава бараната Согласност според член 84 Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014 и 44/2015) кои во тој период се во важност, со што надлежниот орган ја потврдува постапката за изработка и донесување на општиот акт.

По издадената Согласност од страна на Министерството за управување со градежно земјиште и транспорт и врски, Советот на Општина Охрид го донесува Општиот недвижен имот на општината акт за село Лагадин и донесува Одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план“ бр. 08-14171/4 од 14.10.2015.

Согласно горенаведеното Општиот акт за село Лагадин е изработен и донесен почитувајќи го Законот за просторно и урбанистичко планирање и Прирачникот за начинот на водење на постапката за донесување и изготвување на општ акт за село кое нема урбанистички план.

Судот на седница утврди дека исто така доставени се списи од страна на Општина Охрид кои се однесуваат на постапката за донесување на Општиот акт:

- Развојна програма за изработка на урбанистички планови за Општина Охрид во 2015-2017 год. бр.07-4189/6-1 од 30.12.2014 година и Одлука за усвојување на развојната програма бр.07-4189/6 од 30.12.2014 година.

- Допис бр.09-16135/2 од 19.09.2013 год со кој АКН- Скопје до Општина Охрид доставува архивски оригинали на дигитални катастарски планови и дигитални катастарски планови во одржување за територијата на цела Општина Охрид.

- Барање за доставување на заверени геодетски подлоги бр.18-3472/2 од 08.10.2014 година (со доставница) за отпочнување на постапка за изработка и донесување на општ акт за село Лагадин.

- Допис бр.09-18142/2 од 21.10.2014 година со кој АКН- Скопје до Општина Охрид доставува архивски оригинали на дигитални катастарски планови во Р=1:2500 и Р= 1:1000 за КО Елшани.

- Доставка на документација за отпочнување на изработка на општ акт за село Лагадин бр. 18-738/3 од 11.11.2014

- Доставка на Општ акт за село Лагадин бр. 18-4571/1 од 26.12.2014 со кој изработувачот на општиот акт го доставува на разгледување.

- Решение за формирање на стручна комисија бр. 19-591/1 од 20.01.2015 година.

- Записник од комисија за разгледување и одобрување на Предлог - одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид, за кое нема урбанистички план бр.19-591/4 од 30.03.2015 година.

- Образложение бр. 19-591/6 од 01.04.2015 дадено од страна на Секторот за урбанизам и управување со градежно земјиште во однос на точка 12 од Записникот од комисијата за разгледување и одобрување на Предлог - Одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид, за кое нема урбанистички план.

- Одговор на изработувачот на општиот акт на мислењето (записникот) по општиот акт за село Лагадин од април 2015 бр. 19-591/7 од 09.04.2015 год

- Известување од Општина Охрид до Министерство за култура,

- Национална комисија за УНЕСКО во Република Македонија за изработка на Општ акт за село Лагадин бр. 19-591/14 од 12.05.2015 година.

- Барање на мислење до Јавното претпријатие за државни патишта бр.19-591/13 од 11.05.2015 година.

- Мислење-позитивно од Јавно претпријатие за државни патишта бр.10-4204/2 од 27.05.2015 година.

- Барање на мислење до Јавна установа Национален парк Галичица бр.19-591/12од 11.05.2015 година.

- Мислење од Јавна установа Национален парк Галичица бр.03-368/2 од 21.05.2015 година.

- Барање на мислење до Јавна установа Национален парк Галичица бр. 19-591/21 од 03.06.2015 година.

- Мислење-позитивно од Јавна установа Национален парк Галичица бр.03-368/4 од 16.06.2015 година.

- Барање на мислење до Министерство за животна средина и просторно планирање бр. 19-591/16 од 18.05.2015 година.

- Мислење од Министерство за животна средина и просторно планирање од аспект на заштита на водите бр.11-4501/2 од 10.06.2015 година.

- Предлог-Одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план бр. 19-591/25 од 22.06.2015 год. (одобрена од комисијата и пратена на согласност заедно со документацијата содржана во барањето за согласност бр. 19-591/26 од 22.06.2015 година.)

- Барање за издавање на согласност до Министерство за транспорт и врски- Скопје под бр. 19-591/26 од 22.06.2015 година.

- Неиздавање на согласност и враќање на документација под бр. 24-9753/2 од 14.07.2015 година.

- Барање на дообјаснување на мислење до Министерство за животна средина и просторно планирање бр. 19-591/28 од 23.07.2015 година.

- Одговор односно Објаснување на дадено мислење бр. 11-4501/2 од 10.06.2015 од страна на Министерство за животна средина и просторно планирање бр.11-4501/4 од 13.08.2016 година.

- Геодетски елаборат за утврдување на линијата (изохипса) на највисокиот утврден водостој на Охридското Езеро (693.75 мнв) на потегот опфатен со општ акт за село Лагадин, - изработен од ДГУ „ТЕО МАРК“ Охрид дооел.

- Барање на мислење до Министерство за животна средина и просторно планирање бр.19-591/31 од 23.09.2015 година.

- Позитивно мислење од Министерство за животна средина и просторно планирање од аспект на заштита на водите бр.11-7471/2 од 30.09.2015 година.

- Одговор на Мислење по општ акт за село Лагадин, Општина Охрид, дадено од Министерство за транспорт и врски, (се однесува на одговор на Издавање на согласност и враќање на документација бр.24-9753/2 од 14.07.2015 годин) од октомври 2015 изготвен од изработувачот на општиот акт – Институт за урбанизам, сообраќај и екологија ИН-ПУМА Скопје.

- Предлог - Одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план бр.19-591/38 од 07.10.2015 година (одобрена од комисија и пратена на согласност заедно со документацијата содржана во барањето за согласност бр.19-591/39 од 07.10.2015 година).

- Барање за издавање на согласност до Министерство за транспорт и врски – Скопје бр. 19-591/39 од 07.10.2015

- Согласност на општиот акт за село Лагадин бр.24-14400/2 од 09.10.2015 добиена од Министерство за транспорт и врски – Скопје.

- Комплетен примерок од Општиот акт за село Лагадин со тех.бр.144/2014 од октомври 2015, изработен од Институт за урбанизам, сообраќај и екологија „ИН-ПУМА“ Скопје.

- Одлука за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, Општина Охрид за кое нема урбанистички план, бр.08-14171/4 од 14.10.2015 година.

5. Според член 8 став 1 алинеи 3, 9 и од Уставот на Република Македонија, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеенето на правото, локалната самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот, заштитата и унапредување на животната средина и природата.

Со членот 51 од Уставот е определено дека во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Во член 52 став 4 од Уставот е утврдено дека законите и другите прописи не можат да имаат повратно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните.

Согласно член 114 став 1 од Уставот, на граѓаните им се гарантира правото на локална самоуправа, а според ставот 2 од наведениот член, единици на локалната самоуправа се општините.

Според Амандман XVII точка 1 со кој се заменува ставот 1 на член 115 од Уставот, во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски развој, локалното финансирање, комуналните дејности, културата, спортот, социјалната и детската заштита, образованието, здравствената заштита и во други области утврдени со закон.

Според членот 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016 и 163/2016), со овој закон се уредуваат условите и системот на просторното и урбанистичкото планирање, видовите на планска документација и постапката за изработување и донесување на истата како и други прашања од областа на просторното и урбанистичкото планирање.

Во членот 3 од Законот е предвидено дека изработувањето, донесувањето и спроведувањето на Просторниот план на Република Македонија, урбанистичките планови, регулацискиот план на генерален урбанистички план, урбанистичко планската документација и урбанистичко-проектната документација се работи од јавен интерес.

Според членот 7 од Законот, се предвидуваат видовите на планови кои се донесуваат во зависност од просторот кој е предмет на планирањето.

Според член 11 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, детален урбанистички план е урбанистички план кој се донесува за плански опфат за кој е донесен генерален урбанистички план, а според ставот 6 деталниот урбанистички план како план од пониско ниво, мора да биде усогласен со генералниот урбанистички план, односно, со регулацискиот план на генерален урбанистички план доколку истиот е донесен.

Во членот 20 од Законот за локалната самоуправа (“Службен весник на Република Македонија” бр.5/2002) е предвидено дека општините, во рамките на законот, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт.

Во членот 22 од Законот таксативно е утврдена листа на надлежности на општините, при што, покрај другото, општините се надлежни за вршење на урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење на објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште.

Од изнесените законски одредби произлегува дека законодавецот во функција на обезбедување на уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, утврдил прецизна регулатива во врска со планирањето на просторот, точно определувајќи ги плановите за просторно и урбанистичко планирање, нивната содржина и постапката за нивно донесување.

Согласно податоците добиени од страна на Општина Охрид, за село Лагадин имало претходна урбанистичко планска документација и тоа: Измена и дополнување на Детален урбанистички план за вилски комплекс Лагадин донесен од 25.06.1987 година, Основен урбанистички план за крајбрежен простор на Општина Охрид во зоната Исток 1, потег Лагадин - Пештани, измени и дополненија 1995 (донесен со одлука бр. 08-578 од 23.04.1997 година и Детален урбанистички план за потег Лагадин-Пештани од 1998-2003 година, донесен со Одлука бр.07-351/8 од 09.06.1999 година.

Согласно членот 24 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013), урбанистичките планови, документации и општи акти кои не се усогласиле во утврдените рокови од членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 51/2005) и членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 137/2007), не се применуваат, а просторот опфатен со истите се смета за простор вон плански опфат.

Согласно членот 78 (глава VI - Преодни и завршни одредби) од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014): 1. Основните урбанистички планови донесени пред денот на влегувањето во сила на овој закон, се применуваат како генерални урбанистички планови и истите ќе се усогласат со одредбите на овој закон во рок од четири години од денот на неговото влегување во сила. 2. Генералните урбанистички планови за стопански и други комплекси донесени пред денот на влегувањето во сила на овој закон, се применуваат како урбанистички планови вон населено место и истите ќе се усогласат со одредбите на овој закон во рок од четири години од денот на неговото влегување во сила. 3. Урбанистичките документации за населено место донесени пред денот на влегувањето во сила на овој закон, ќе се применуваат како урбанистички планови за села и истите ќе се усогласат со одредбите на овој закон во рок од четири години од денот на неговото влегување во сила. 4. Општите акти за населени места на општината донесени пред денот на влегувањето во сила на овој закон ќе се применуваат како урбанистички планови за села и истите ќе се усогласат со одредбите на овој закон во рок од четири години од денот на неговото влегување во сила. 5. До донесување на урбанистички план за село, изградбата во селата кои немаат урбанистичка документација, може да се врши под услови и на начин што со општ акт ќе ги утврди општината. Општиот акт се донесува по претходна согласност на органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

Согласно членот 85 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 51/2005, 13720/07, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/ 2013 и 42/2014) и членот 46 од Законот за изменување и дополнување на “Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 137/2007), донесените генерални и детални урбанистички планови за општините со седиште во село и селата до влегување во сила на “Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ 51/2005), се применуваат како урбанистички планови за село и ќе се усогласат со одредбите на овој закон во рок од четири години од денот на влегувањето во сила на овој закон.

Во врска со горенаведеното, постоечката урбанистичко планска документација поради нејзино неусогласување со одредбите на новата законска регулатива во утврдените законски рокови (согласно членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање објавен во („Службен весник на Република Македонија“ бр 51/2005) - и согласно членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 137/2007) - продолженото усогласување до 2011 година, истата не се применува, а просторот опфатен со неа се смета за простор вон плански опфат што е во согласност со членот 24 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013).

Општина Охрид, применувајќи ги погоренаведените одредби од законската регулатива, а согласно членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање (Сл.весник на Република Македонија бр. 199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016 и 163/2016), кој гласи „до донесување на урбанистички план за село изградбата во селата кои немаат урбанистичка документација може да се врши под услови и на начин што со општ акт ќе ги утврди општината односно општината во градот Скопје, кој се донесува по претходна согласност на органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот“, со Одлука на Советот на Општина Охрид го донела Општиот акт за село Лагадин.

Ова од причина што урбанистичките планови ги носи општината во кое истата ја изразува својата визија за просторот, односно својот план со кој го планира просторот, што значи дека при постоење на нови елементи или нови околности, општината може истата да ги инкорпорира во нов детален урбанистички план и пред рокот, како што се укажува во иницијативата, односно со донесувањето на нов урбанистички план престанува да важи постојниот план. Токму оваа законска одредба, според наше мислење, упатува на правото на општината по нејзино наоѓање и оценка, како планер на просторот да може во секое време доколку се јави потреба за тоа во нова постапка да го уреди планскиот опфат.

Тргувајќи од утврдената фактичка положба, особено од начинот и постапката за донесување на оспорениот општ акт и од наведените законски одредби, Судот утврди дека оспорениот општ акт е донесен во пропишана постапка со Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014 и 44/2015). Според Судот не се основани наводите на подносителите на иницијативите дека истиот требало да се донесе во иста постапка, односно планскиот празен простор во село Лагадин требало да биде уреден со одлука како што биле донесени претходните детални урбанистички планови. Имено, Судот од утврдената фактичка состојба врз основа на доставената документација утврди дека Советот на Општина Охрид планската документација ја донел во форма на општ акт, а не во форма на детален урбанистички план, односно не по истата процедура како и постоечката, која била или е во сила, а која била стара односно неусогласена) како што е наведено во иницијативата, бидејќи просторот во село Лагадин е плански празен (вон плански опфат), а законодавецот директно упатува на примена на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Преку владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, се обезбедува примена на правните норми на конкретни случаи и таа примена претставува механизам кој го исклучува самоволието и арбитреност на носителите на власта, односно обезбедува супремација на правото преку почитување на начелото на уставност и законитост, како и слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Правната сигурност на граѓаните, исто така, е основа за функционирање на владеењето на правото.

Од изнесената правна и фактичка состојба, произлегува дека оспорениот општ акт е донесен во целост во постапка како што е предвидено со одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање, односно дека истата не може да се доведе под сомнение по однос на нејзината согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 9 и 10, членот 51 и членот 115 од Уставот на Република Македонија, како и со одредбите на членот 2 и членот 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство на гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.30/2017 од 22.05.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по моето гласање против Решението У.бр.30/2017 од 22 мај 2019 година, со кое Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, општина Охрид, за кое нема урбанистички план, донесна од Советот на Општина Охрид на седницата одржана на 14 октомври 2015 година и објавена во (Службен гласник на Општина Охрид бр.11 од 15 октомври 2015 година), писмено го образложувам следното

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Не се согласувам со одлуката на мнозинството на судии да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената Одлука, бидејќи сметам дека наводите во иницијативата се основани и Уставниот суд требаше да поведе постапка

за оценување на уставноста и законитоста на оспорената Одлука, и евентуално истата да ја укине или поништи од причина што по мое уверување, предметната Одлука е незаконска и неуставна.

Уставниот суд постапувајќи по иницијативата на Никола Чокревски адвокат од Скопје и Здружението за заштита и зачувување на интегритетот на село Лагадин-Стар Лагадин, застапувано од Адвокатското друштво „Поленак“, преку Васко Соткароски, адвокат од Скопје, на седницата одржана на 22 мај 2019 година, со мнозинство гласови одлучи, да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на оспорената Одлука, образложувајќи во конкретниот случај:

- Дека постоечката урбанистичко планска документација за село Лагадин, поради нејзино неусогласување со одредбите на новата законска регулатива во утврдените законски рокови (согласно член 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање објавен во („Службен весник на Република Македонија“ бр 51/2005) и согласно член 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 137/2007) – продолжено усогласување до 2011 година), истата не се применува, а просторот опфатен со неа се смета за простор вон плански опфат што било во согласност со член 24 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163/2013).

- Дека Општина Охрид, применувајќи ги погоренаведените одредби од законската регулатива, а согласно член 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016 и 163/2016), кој гласи „до донесување на урбанистички план за село изградбата во селата кои немаат урбанистичка документација може да се врши под услови и на начин што со општ акт ќе ги утврди општината односно општината во градот Скопје, кој се донесува по претходна согласност на органот на државна управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот“, со Одлука на Советот на Општина Охрид го донела Општиот акт за село Лагадин.

- Дека оспорениот Општ акт е донесен во пропишана постапка со Законот, и според тоа неосновани биле наводите на

подносителите на иницијативите дека истиот требал да се донесе во иста постапка, односно просторот да биде уреден со одлука како што биле донесени претходните детални урбанистички планови.

- Дека, од изнесената правна и фактичка состојба, произлегувало дека оспорениот Општ акт е донесен во целост во постапка како што е предвидено со одредбите од Законот за просторно и урбанистичко планирање, односно дека истата не може да се доведе под сомнение по однос на нејзината согласност со член 8 став 1 алинеи 3, 9 и 10, член 51 и член 115 од Уставот на Република Македонија, како и со одредбите на член 2 и член 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Сметам дека за донесувањето на Општиот акт за село Лагадин бр. 20-14970/2 од 03.11.2015 година, донесувачот на одлуката сосема погрешно се повикал на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на РМ“ бр. 199/2014 и 44/2015), зошто во овој член времено, до донесување на урбанистички план за село - се уредуваат условите и начинот на изградбата само за села кои воопшто не се и не биле опфатени со урбанистичка планска документација од каков и да е вид. Во конкретниов случај, непобитен факт е дека селото Лагадин било опфатено со урбанистичка планска документација и тоа:

- во 1987 година, кога бил изработен и донесен Детален урбанистички план за вилски комплекс Лагадин,

- десет години подоцна, во 1997 година, овој плански опфат бил предмет и на планската документација од Основниот урбанистички план на крајбрежен простор на Општината Охрид во зоната Исток, потег Лагадин - Пештани, измени и дополнувања од 1997 година,

- и конечно, две години подоцна во 1999 година, бил изработен и донесен Детален урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани.

Тоа значи дека членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање во никој случај не можел да се применува на село Лагадин за кое што Општина Охрид имала донесено и основен и детален урбанистички план кои сеуште се во сила. Оттука, Советот на Општина Охрид морал да донесе урбани-

стички план за село, според член 12 од Законот за просторно и урбанистичко планирање во кој, во ставот 1 е утврдено дека: „Урбанистички план за село е урбанистички план кој се донесува за подрачје на населено место - село, утврдено со закон“, а никако не Општ акт, кој според процедурата и според содржината, претставува документација од понизок ранг од урбанистичките планови од членот 7 став 1 точка 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање (и тоа само како временна планска одредба), затоа што селото било веќе урбанизирано со планови од системот на урбанистички планови од член 7 став 1 точка 2 од Законот за просторно и урбанистичко планирање.

Со ваквото погрешно и неуставно применување на правото, со Општиот акт за село Лагадин, донесувачот на одлуката практично го ставил вон сила, како и никогаш и да не бил донесен Деталниот урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани од 1999 година, односно донел општ акт како детален план, што е спротивно на членот 43 став 3 од Законот за просторно и урбанистичко планирање во кој е уредено дека „Просторен план важи до донесување на нов просторен план, а урбанистички план до донесување на нов урбанистички план“. Со ваквото постапување донесувачот на оспорената Одлука ја повредил темелната вредност на уставниот поредок за владеењето на правото од член 8 алинеа 3 од Уставот.

Зошто сметал така донесувачот на оспорениот акт? Тој се повикал на членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005) што како преодна одредба уредувал рокови за усогласување на основните урбанистички планови, генералните урбанистички планови за стопански и други комплекси, урбанистичките документации за населено место и општите акти за населени места донесени пред денот на влегувањето во сила на законот, потоа, „на членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.137 од 14.11.2007 година), во кој се прошируваат преодните одредби односно се уредува дополнителен рок - продолжено усогласување до 2011 година, за донесените генерални и детални урбанистички планови за општините со седиште во село и селата до влегувањето во сила на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен

весник на Република Македонија“ бр.51/2005), што треба да се применуваат како урбанистички планови за село и им се задаваат рокови за усогласувањето со одредбите на законот. Тој исто така се повикал на членот 24 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163 од 26.11.2013 година), кој гласи: „Урбанистичките планови, документации и општи акти кои не се усогласиле во утврдените рокови согласно со членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005) и членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 137/2007), не се применуваат, а просторот опфатен со истите се смета за простор вон плански опфат“.

Но, по мое мислење, донесувачот на оспорениот Општ акт на погрешен начин го применува членот 24 од Законот за просторно и урбанистичко планирање од 26.11.2013 година, така што ги смета донесените урбанистички плански документи за село Лагадин за неважечки од тој датум, како да се ставени вон сила односно како да се поништени, како никогаш и да не биле донесени! Сметам дека во членот 24 била предвидена преодна и временна правна норма што требала да го поттикне донесувањето на плановите и нивното усогласување со законот, што предвидувала временна суспензија на применувањето на плановите што била повлечена година дена подоцна, со донесувањето на Законот за просторно и урбанистичко планирање од 30.12.2014 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.199 од 30.12.2014 година). Имено, во член 133 од Законот се уредува престанокот на важење на сите дотогаш важечки одредби од Законот освен набројаните: „Со денот на отпочнување на примена на овој закон престанува да важи Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014), освен одредбата од член 29-а став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ број 51/2005, 137/2007, 91/2009, 124/2010, 18/2011, 53/2011, 144/2012, 55/2013, 163/2013 и 42/2014) која ќе се применува до 1 јуни 2015 година“.

Поради ова, во времето кога бил донесен оспорениот Општ акт за село Лагадин, членот 24 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.163 од 26.11.2013 година), што времено ја забрануваше примената на урбанистичките планови, веќе не бил на сила, не важел и не произведувал правно дејство. Тоа уште повеќе, доколку се земе предвид дека Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199 од 30.12.2014 година), во членот 43 став 3 од Законот, категорично го потврдува правилото на континуитет на правните акти, прописите и законите - во овој случај просторниот план и урбанистичките планови, како и основниот принцип на владеењето на правото, дека: „Просторен план важи до донесување на нов просторен план, а урбанистички план до донесување на нов урбанистички план“.

Ова значи дека во време кога била донесувана предметната Одлука за оспорениот Општ акт, во октомври 2015 година, општината Охрид морала според законот планската документација да ја донесе по истата процедура како и постоечката, која била и е во сила, имено, со иста процедура како и Деталниот урбанистички план од 1999 година, зошто според членот 43 став 3 е непобитно дека урбанистичкиот план не може да се стави вон сила на никаков друг начин освен со донесувањс на нов.

Контрадикторен е фактот што донесувачот на оспорениот акт, во самата Одлука во членот 4 се повикува на целокупната урбанистичко планска документација за село Лагадин (од 1987 година, кога бил изработен и донесен Детален урбанистички план за вилски комплекс Лагадин, десет години подоцна, овој плански опфат бил предмет и на планската документација од Основниот урбанистички план на крајбрежен простор на Општината Охрид во зоната Исток, потег Лагадин - Пештани, Измени и дополнувања од 1997 година и конечно, две години подоцна бил изработен и донесен Детален урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани од 1999 година), а Одлуката погрешно ја носи како целокупната оваа урбанистичка документација да е понштена односно вон сила, поради што и погрешно го применува членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, третирајќи го селото Лагадин како подрачје за кое нема урбанистички план односно урбанистичка документација.

Потврда за моите тврдења може експлицитно да се види во Решението на Уставниот суд број 6/2013 од 09.07.2013 година, со кое Судот ја укинал Одлуката за донесување Урбанистички план вон населено место за ГП 1 во блок 4.3 на КП 2617/1 и КП 2618/1 КО Коњско (дел од туристички комплекс „Св.Стефан“) Општина Охрид 2011-2021, број 07-5169/3 од 28.11.2012 година, донесена од Советот на Општина Охрид, објавена во “Службен гласник на Општина Охрид”, број 12/2012 од 30.11.2012 година, и истовремено одлучил да ги запре од извршувањето на поединечните акти или дејствија донесени, односно преземени врз основа на Одлуката која била оспорена.

Во овој случај со оспорената Одлука, се донесува урбанистички план вон населено место со повикување на членот 13 став 1 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, со кој било уредено дека урбанистички план вон населено место се донесува по потреба за плански опфат, за подрачја на општините кои не се опфатени со генералните урбанистички планови и со урбанистичките планови за село. Но Судот утврдил дека планскиот опфат дефиниран со оспорениот урбанистички план вон населено место, е опфатен со важечки план, односно со Генерален урбанистички план (ГУП) за крајбрежен простор Туристички локалитет ГОРИЦА - СВ.СТЕФАН- МЕТРОПОЛ, Општина Охрид 2000-2010.

Уставниот суд во тој конкретен случај го утврдил следново, цитирам:

„Во оваа насока, се имаше предвид членот 78 став 2 (преодни и завршни одредби) од Законот објавен во “Службен весник на Република Македонија” број 51/2005, според која одредба: “Генералните урбанистички планови за стопански и други комплекси донесени пред денот на влегувањето во сила на овој закон, се применуваат како урбанистички планови вон населено место и истите ќе се усогласат со одредбите на овој закон во рок од четири години од денот на неговото влегување во сила“, но истата не е од влијание за конкретниот случај, поради следното:

Според оваа одредба, ГУП-овите за стопански и други комплекси кои биле донесени пред денот на влегувањето во сила на овој закон (од 2005 година), се применуваат како урбанистички планови вон населено место, но истите треба да се усогласат со одредбите на овој закон во даден рок од 4 години од денот на

неговото влегување во сила (влезен во сила во 2005 година). Од приложената документација, од ниту еден документ не произлегува дека ГУП-от за крајбрежен простор е усогласен и се применува како Урбанистички план вон населено место.

Од содржината на членот 78 став 2 од Законот (преодни и заврши одредби), не произлегува дека сите постоечки ГУП-ови донесени од општините, и кои не се однесуваат исклучиво за Градот, се укинуваат. Од содржината на одредбата од Законот, произлегува дека ГУП-овите кои се однесуваат за стопански и други комплекси донесени пред денот на влегувањето во сила на овој закон, се применуваат како урбанистички планови вон населено место, со даден рок за нивно усогласување, што значи одредбата не упатува дека сите донесени ГУП-ови кои не се однесуваат за населба Град, односно сите ГУП-ови за плански опфат надвор од град се укинуваат, туку точно прецизира кои постоечки ГУП-ови ќе се применуваат како урбанистички планови вон населено место. Во конкретниот случај станува збор за ГУП-от за крајбрежен простор Туристички локалитет ГОРИЦА-СВ. СТЕФАН-МЕТРОПОЛ, Општина Охрид 2000-2010.

Такво усогласување за Генералниот урбанистички план (ГУП) за крајбрежен простор Туристички локалитет ГОРИЦА-СВ. СТЕФАН-МЕТРОПОЛ, Општина Охрид 2000-2010, од документацијата не произлегува.

Во конкретниот случај, просторот кој се планира со оспорениот акт е во рамките на плански опфат на ГУП-от за крајбрежен простор Туристички локалитет ГОРИЦА-СВ. СТЕФАН-МЕТРОПОЛ, Општина Охрид 2000-2010, кој Општината се уште го применува како план-ГУП.

Дури, евентуално и да се работи за усогласување на ГУП во УПВНМ, и веќе ГУП-от да се применува како УПВНМ (Општината тоа не го направила), и во тој случај оспорениот акт е донесен во незаконита постапка, бидејќи во случајов се работи за веќе испланиран простор со план кој е во сила и во важност, без разлика како планот е насловен, па прописно и логично измените на веќе планираното да се врши во постапка за изменување и дополнување на постоен план, а не да се донесува нов, при состојба кога претходно планираното е во важност. Оттука, би произлегло во сила да биде претходно планираното и во сила да

биде ново планираното, што значи фактички да постојат две плански решенија за еден ист простор и тоа со два плана, едното зона - спортски терени и високо зеленило што е испланирано со ГУП-от, а другото - изградба на хотел со оспорениот план, што според Судот е во спротивност со начелото на владеењето на правото. Во оваа насока, имајќи во вид дека во случајов се донесува нов УПВНМ, а не измена на постоен УПВНМ или пак измена на ГУП кој се применува како УПВНМ, разбирливо е неиздаваањето на услови за планирање бидејќи веќе биле издадени за претходен план (дали тоа е УПВНМ или ГУП кој се применува како УПВНМ).

Констатацијата на овој суд дека во конкретниот случај не се издадени услови за планирање, упатува само на околноста за повредата на конкретната постапка која во предметниот случај е водена, односно дека преку постапка за донесување на нов план за простор, фактички се врши измена на веќе планиран простор со важечки план, а измената не е направена преку постапка за изменување и дополнување на постоечки план, што е неспорно бидејќи во случајов предмет на оваа постапка е оценување на уставност и законитост на одлука со која се донесува нов план, а не Одлука за измена и дополнување на Одлуката за донесување на кој и да било план.

Оттука, измена на планиран простор, спротивно на со закон определениот начин за изменување или дополнување на плановите од членот 7 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, односно спротивно на членот 28 став 5 од Законот според кој "измени и дополнувања на плановите од членот 7 на овој закон, се вршат по истата постапка пропишана за нивно донесување", а не со донесување на друг план во друга постапка, како што е случај со оспорениот урбанистички план за вон населено место, претставува повреда на одредбите од Законот".

Од погоре цитираните делови од Решението на Уставниот суд број 6/2013 од 09.07.2013 година, јасно може да се утврди каков став заземал Уставниот суд во овој конкретен случај. Имено, Судот во овој случај анализирајќи ја содржината на членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија" број 51/2005) утврдил дека од истиот не произлегува дека сите постоечки ГУП-ови донесени од општините кои не се усогласиле со одредбите на Законот, се

укинуваат. Судот во овој случај констатира дека, „дури, евентуално и да се работи за усогласување на ГУП во УПВНМ, и веќе ГУП-от да се применува како УПВНМ (Општината тоа не го направила), и во тој случај оспорениот акт е донесен во незаконита постапка, бидејќи во случајов се работи за веќе испланиран простор со план кој е во сила и во важност, без разлика како планот е насловен, па прописно и логично измените на веќе планираното да се врши во постапка за изменување и дополнување на постоен план, а не да се донесува нов, при состојба кога претходно планираното е во важност“.

Но, за разлика од овој случај од 2013-та година, Судот во случајот со Општиот акт за село Лагадин, според мене погрешно, констатира дека неусогласувањето на Деталниот урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани од 1999 година, согласно членот 78 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2005) и членот 46 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.137 од 14.11.2007 година), претставува негово укинување, односно просторот опфатен со Деталниот урбанистички план за потегот Лагадин - Пештани од 1999 година, го смета за простор вон плански опфат, поради што и се одлучува да не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за утврдување на услови за начинот на градење во село Лагадин, општина Охрид за кое нема урбанистички план, донесна од Советот на Општина Охрид на седницата одржана на 14 октомври 2015 година и објавена во („Службен гласник на Општина Охрид“ бр.11 од 15 октомври 2015 година).

Понатаму, со донесувањето на Општиот акт за село Лагадин донесувачот на Одлуката ги суспендирал сите стекнати права на жителите на село Лагадин, како и нивното со Устав загарантирано право директно да учествуваат во донесувањето на одлуките што се од нивен витален интерес од областа на урбанизмот. Имено, во членот 115 од Уставот на Република Северна Македонија, е утврдено дека: „Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштитата на околината, локалниот економски

развој“. Оваа одредба е операционализирана во членовите од 33 до 37 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.199 од 30.12.2014 година), во кои е уредено урбанистичките планови од член 7 став 1 точка 2 од Законот, во процесот на изработка и донесување да бидат предмет на стручни и јавни мислења, дебати, презентации и анкети, што е форма со која им се овозможува на граѓаните да се информираат и да учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областа на урбанизмот. Законот, меѓутоа, не предвидува општиот акт од член 84 да биде планска документација од системот на урбанистичко планирање, туку само временна мерка, во села без финансиски и други услови за изработка на урбанистички план, да се донесе општ акт како временна мерка, па затоа и не предвидува никаква стручна и јавна транспарентност, ниту граѓанска инклузивност во донесувањето. Поради ова, кога донесувачот на Општиот акт го прекршил законот и погрешно го применил членот 84, сметајќи ги донесените урбанистички планови за неважечки, на граѓаните на село Лагадин им оневозможил да се информираат и да земат учество во донесувањето на Одлуката, со што им е одземено односно им е повредено правото гарантирано со член 115 од Уставот.

Преку владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија, се обезбедува примена на правните норми и на конкретни случаи и таа примена претставува механизам кој го исклучува самоволието и арбитрерноста на носителите на власта, односно обезбедува супремација на правото преку почитување на начелото на уставност и законитост, како и слободите и правата на човекот и граѓанинот. Правната сигурност на граѓаните, исто така, е основа за функционирање на владеењето на правото.

Согласно изнесеното, сметам дека пред Уставниот суд основано требаше да се постави прашањето за согласноста на оспорената одлука со Уставот и законите, дека Уставниот суд требаше да поведе постапка и подоцна да го укине или поништи оспорениот акт, од причина што:

- истата е донесена спротивно на членот 84 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр.99/2014 и 44/2015), бидејќи истиот

можел да се употребува само за села во коишто немало и ниту имало урбанистички план или друга урбанистичка документација.

- предметната Одлука не е во согласност и со членовите 2 и 43 од Законот за просторно и урбанистичко планирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 99/2014 и 44/ 2015), во кои е уреден системот на континуираност и владеење на правото во областа на планерската легислатива, а оспорената Одлука воведува дисконтинуитет и аномија со тоа што со општ акт менува важечки урбанистички план.

- предметната Одлука е спротивна на членот 51 и член 115 став 1 од Уставот, зашто им било нарушено уставното право на граѓаните на село Лагадин да учествуваат директно во одлучувањето за прашања од областа на урбанизмот, со што се повредуваат темелните вредности од член 8 алинеја 3, 9 и 10, за владеењето на правото, локалната самоуправа и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата на животната средина и на природата.

Судија на Уставниот суд,  
Д-р Дарко Костадиновски  
(У.бр.30/2017 од 22.05.2019)

## 38.

### У.бр.127/2018

- Упатство за начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите

Согласно Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Агенцијата како самостојно и независно непрофитно регулаторно тело, основано од Републиката, е овластена да донесува подзаконски акти коишто произлегуваат од Законот и да врши мерење на гледаноста и слушаноста на програмите и програмските сервиси на радиодифузерите во Републиката. Исто така на Агенцијата и е

**дадено законско овластување да го утврди начинот на мерењето на гледаноста или слушаноста на програмите што во конкретниов случај Агенцијата со оспореното упатство го уредила начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, при што начинот на кој го уредила прашањето на гледаноста и слушаноста на програмите е во согласност со начелото на транспарентност и можност за вклучување на сите вршители на оваа специфична дејост да учествуваат во фазата на формирање на комитет за мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, од каде Судот оцени дека Агенцијата не ги пречекорила законските овластувања.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/ 1992), на седницата одржана на 3 јули 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Упатството за начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.198/2014 и 219/2015).

2. Љупчо Докузов, адвокат од Штип, до Уставниот суд на Република Северна Македонија достави иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на упатството означено во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителот на инцијативата оспореното упатство не било во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 51 и член 55 од Уставот на Република Македонија како и со членовите 2, 4, 5, 6, 9 и 39 став 2 алинеја 9 од Законот за аудио и

аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија бр. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 13/2016, 142/2016 и 132/2017).

Имено од самата преамбула на оспореното упатство произлегувало дека овој подзаконски акт со кој се уредува начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси и радиодифузерите во Република Македонија, е донесен покрај другите наведени членови и врз основа на член 18 став 1 алинеја 8 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. Така во главата „Надлежности на советот“, стои дека Советот ги донесува подзаконските акти кои произлегуваат од овој закон, а тоа значи дека Агенцијата немала законски основ и не можела да донесува подзаконски акт кој не произлегува од цитираниот закон.

Во членот 9 став 4 од Законот, нормативецот поблиску ги утврдил надлежностите на Агенцијата при донесување на подзаконските акти, таксативно набројувајќи и прецизирајќи дека подзаконските акти можат да се донесат и тоа во следните случаи:

- постапката и начинот на примање на предлози од заинтересирани странки;
- начинот и местата на објавување на конкурси, приговори на кандидати, пријавување на конкурси како и други информации поврзани со постапката за доделување на дозволи
- податоци и информации што Агенцијата ќе ги објави како и начинот на пристап до истите согласно со законот.

Од наведеното, според подносителот, може да се заклучи дека Законот не и дава право на Агенцијата, односно на нејзините органи Советот и Директорот да донесуваат било какви подзаконски акти кои излегуваат надвор од опсегот на членот 9 од Законот.

Под плаштот на „уредување на начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите односно програмските сервиси на радиодифузерите“ Агенцијата дала зелено светло за формирање на „Македонски комитет за мерење на публиката“ како профитабилна стопанска интересна заедница (СИЗ), регистрирана во Трговскиот регистар на Република Македонија, за вршење на трговска дејност, која во иднина ќе ги координира мерењата на гледаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите што емитуваат телевизиска програ-

ма на државно ниво преку дигитален терестријален мултиплекс и на јавното радиодифузно претпријатие МРТ.

Во формираниот комитет којшто е стопанска интересна заедница, Агенцијата не е основач. Ова е евидентно од основачкиот акт и тековната состојба на Комитетот, туку истата е член без право на глас, т.е. набљудувач, а за одделни работи и надзор.

Во точката 4 од Упатството стои дека Комитетот се формира со акт кој го донесуваат сите нејзини членови со право на глас. Од основачкиот акт кој подносителот го доставува во прилог, произлегува дека ЈРП МРТ не е основач и го нема потпишано оснивачкиот акт но сепак директорот на агенцијата за АВМУ дал согласност за негово формирање. На актот за формирање немаат ставено потпис ниту две маркетинг агенции, туку само Македонската асоцијација на маркетинг агенции која не е предвидена како член и потписник на актот за основање на комитетот од точка 5 од Упатството.

Понатаму, подносителот на иницијативата ги цитира одредбите од член 4 став 1 и 2, член 5 став 1 и 2 и член 6 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и наведува дека наведените одредби од Законот кои се појдовни точки во постапувањето на Агенцијата и нејзините органи јасно произлегувало дека Агенцијата во својата работа е должна да постапува самостојно, независно и непристрасно во поглед на другите државни органи или правни лица.

Формирањето на Комитетот, како надворешно тело на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги со приватни фирми од типот на Алфа ТВ, Алсат-МДОО, Канал 5 ДООЕЛ Скопје, Сител, Телма ДООЕЛ Скопје и Асоцијацијата на агенции за маркетинг МААМ, е во спротивност со наведените одредби од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, од кои причини Уставниот суд треба да утврди дали со пренасочување на законските надлежности од Агенцијата на наведените правни лица, односно со формирање на спорниот Комитет (кој во овој момент го има одлучувачкиот збор при мерење на публиката) де факто се повредени цитираните законски одредби како и владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок.

Во иницијативата, исто така се наведува дека со оспореното упатство се нарушува конкуренцијата на пазарот на радиодифузерите во Република Македонија, и одредени правни лица ги става во повластена положба, бидејќи без критериуми се избрани членовите на Комитетот од страна на директорот на Агенцијата, при што се дискриминирани национални телевизии во Република Македонија кои емитуваат програма преку сателит и јавна електронска комуникациска мрежа на државно ниво, бидејќи им е ограничено правото тие да имаат членови во Комитетот, што е спротивно на членот 55 од Уставот.

Имајќи го предвид наведеното, според подносителот произлегува дека за тоа какви подзаконски акти е овластена да донесува Агенцијата е уредено со закон (член 9 став 4 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги) и дека не може да се доуредат со подзаконски акти работи и активности врз основа на Деловникот за работа на Агенцијата ниту со Заклучок на Советот на Агенцијата.

Не помала незаконитост има и во точките 10 до 18 од Упатството каде се дадени апсолутни права на Комитетот и тоа: да објавува огласи и врши избор на истражувачка агенција; да потпишува договори со истражувачката агенција кои дополнително ги одобрува директорот; членовите сами да утврдуваат колкав надомест ќе плаќаат на Комитетот и истите да одлучуваат колкав надомест ќе плаќаат другите корисници за користење на податоците, односно колкав ќе биде финансискиот надоместок, кое нешто не смее да се уредува со екстензивно толкување на подзаконската норма.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека самото формирање на надворешно тело со одобрение на Агенцијата е спротивно на членовите 2, 5 и 6 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, а тоа дали е почитувано упатството при формирање на ова нелегално правно лице кое ќе извршува работи од надлежност на агенцијата е феномен сам за себе и е недозволива правна иновација. Според точките 4 и 5 од Упатството и неговите измени е утврдено дека истото ќе биде формирано со акт кој го донесуваат сите негови членови. За членови покрај споменатите радиодифузери во Упатството се наведени и ЈРП Македонска Радиотелевизија, две маркетинг агенции предложени од МААМ (а не асоцијацијата) и Агенцијата за аудио и аудио-

визуелни медиумски услуги која е член на комитетот без право на глас, а кои не дале согласност-потпис на основачкиот акт на Комитетот кој се формирал и денес функционира.

Незаконитостите на одредбите од Упатството се особено евидентни ако се направи паралела помеѓу точките 4, 5, 7 и 8 од Упатството со кое се регулира начинот на формирањето членството и основните задачи на Македонскиот комитет за мерење на публиката, како и актот за основање *vis a vis* член 9 од Законот каде стои дека недозволена медиумска концентрација, во смисла на овој закон постои кога: радиодифузер емитува радио или телевизиска програма и се занимава со дејност на новинска агенција, друштво за реклама и пропаганда, друштво за истражување на пазарот и јавното мислење, друштво за дистрибуција на аудиовизуелни дела, друштво за филмска продукција или со дејноста оператор електронски комуникациски преноси кој обезбедуваат реемитување или емитување на радио или телевизиски програми.

Од упатството и актот за основање видно е дека Комитетот е правно лице кое ќе врши мерење на пазарот на гледаноста на радиодифузерите. Комитетот истражувањата и мерењето на пазарот во моментот го врши преку договор склучен со истражувачка агенција (НИЕЛСЕН).

Од наведеното, според подносителите, повеќе од јасно било дека радиодифузерите Алфа, Сител, Телма, Канал 5 и Алсат во никој случај не можеле да бидат основачи на Комитетот, па ниту со согласност од Директорот и Советот на ААВМУ. Оттука, произлегува дека со одлука на Советот на Агенцијата и дадената согласност од Директорот на Агенцијата спротивно на член 39 став 2 од Законот, е дозволена медиумска концентрација на ТВ радиодифузерите во друштва за истражување на пазарот и јавното мислење.

Имајќи го предвид наведеното, подносителот смета дека посочените одредби од Упатството за начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмските сервиси на радиодифузерите немаат уставна и законска основа, од причини што со Упатството како подзаконски акт не е направена разработка на законските одредби, туку напротив изворно се утврдуваат критериуми врз основа на дискрециони овластувања на директорот и

Советот да предлагаат и избираат членови на Комитетот за мерење на гледаноста.

Со цел Уставниот суд да има јасна претстава за незаконитоста на подзаконскиот акт подносителите ја приложуваат и „Одлуката за начинот на пресметување на износот за користење на податоците од мерењето, донесена од членовите на Комитетот, а која нема поткрепа во Законот каде стриктно е предвидено дека агенцијата ќе врши мерење на публиката. Во конкретниов случај членовите и основачите на Комитетот се поистоветуваат со функциите на директор и Совет на Агенцијата и си дозволиле да утврдат и критериуми за оние кои не се членови на Комитетот, иако во точката 19 е наведено дека мерење на оние кои емитуваат програма преку сателит врши Агенцијата за АВМУ преку избор на истражувачка агенција со оглас за јавна набавка. Врз основа на наведената одлука е донесена фактура за предлагачот на иницијативата ТВ 24 Вести која не е член на Комитетот и емитува програма преку сателит за која мерење треба да врши Агенцијата.

Врз основа на наведеното, подносителот предлага Уставниот суд да го укине Упатството во целина, а до донесување на конечна одлука согласно член 27 од Деловникот на Уставниот суд да донесе решение со кое ќе се запре извршувањето на поединечните акти или дејствија преземени врз основа на оспореното упатство.

3. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 6 став 1 алинеја 6, член 18 став 1 алинеја 8 и член 20 став 1 алинеја 11, во врска со член 6 став 2 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 184/13, 13/14, 44/14, 101/14 и 132/14), и член 15 став 1 алинеја 7 од Деловникот за работа на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги бр.01-4351/1 од 29.8.2014 година, а во согласност со Заклучокот на Советот на Агенцијата 02-6553/4 од 27.12.2014 година и 02-6029 од 11.12.2015 година, Советот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги на својата 24-та седница одржана на 27.12.2014 година, и седницата одржана на 11.12.2015 година, донел

## УПАТСТВО

за начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите во Република Македонија

### I. ОПШТИ ОДРЕДБИ

#### Предмет на Упатството

1. Со ова Упатство се уредува начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите во Република Македонија.

#### Цел на Упатството

2. Целта на ова Упатство е да се обезбеди валиден и веродостоен систем за мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите во Република Македонија.

### II. ПОСЕБНИ ОДРЕДБИ

#### „ЕЛЕКТРОНСКО МЕРЕЊЕ НА ТЕЛЕВИЗИСКАТА ПУБЛИКА“.

#### Иницијативен одбор

3. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ќе покрене иницијатива за формирање Иницијативен одбор кој ќе ги спроведе подготовките за основање на Македонски комитет за мерење на публиката (во понатамошниот текст Комитетот).

3.1 Советот на Агенцијата на предлог на Директорот донесува решение за покренување иницијатива за формирање Иницијативен одбор.

3.2. Иницијативниот одбор ќе го сочинуваат: по еден претставник од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Јавното радиодифузно претпријатие Македонска радиотелевизија, Алсат-М ДОО Скопје, ТРД АЛФА ТВ ДООЕЛ Скопје, КАНАЛ 5 ДООЕЛ Скопје, СИТЕЛ и ТЕЛМА ДООЕЛ Скопје, и два претставници од маркетинг агенциите членки на Македонската асоцијација на агенции за маркетинг.

3.3. Секоја членка на Иницијативниот одбор е должна да назначи свој претставник за учество во Иницијативниот одбор, во рок од 3 (три) дена од денот на приемот на решението од точка 3.1. Претставникот од Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, чиј мандат трае 2 (две) години, го назначува Советот на Агенцијата, на предлог на Директорот.

3.4. Основната задача на Иницијативниот одбор е да ги подготви нацрт-актите за работа на Комитетот и да изврши регистрација на Комитетот во Трговскиот регистар и регистарот на други правни лица

што ги води Централниот регистар на Република Македонија, најдоцна до 01.02.2015 година. Организациониот облик на Комитетот го утврдува Иницијативниот одбор, а го одобрува Директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Овластеното лице на Комитетот го назначуваат членовите со право на глас. Доколку овластено лице на Комитетот не биде назначено најдоцна до 01.02.2015 година, Директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ќе назначи лице вршител на должноста, кое оваа функција ќе ја врши се до назначувањето на овластено лице од страна на членовите на Комитетот со право на глас.

#### Македонски комитет за мерење на публиката

Комитетот се формира со акт кој го донесуваат сите негови членови со право на глас. Формата и содржината на овој акт во нацрт-облик ја пропишува Иницијативниот одбор. Актот за формирање и статутот на Комитетот ги одобрува директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

#### 5. Членови на Комитетот се:

- 5.1. Јавното радиодифузно претпријатие Македонска радиотелевизија,
- 5.2. Алсат-М ДОО Скопје,
- 5.3. ТРД АЛФА ТВ ДООЕЛ Скопје,
- 5.4. КАНАЛ 5 ДООЕЛ Скопје,
- 5.5. СИТЕЛ,
- 5.6. ТЕЛМА ДООЕЛ Скопје,
- 5.7. Две маркетинг агенции предложени од Македонската асоцијација на агенции за маркетинг,
- 5.9. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, без право на глас

6. Комитетот ќе ги носи одлуките според принципот 1 (еден) член = 1 (еден) глас, со исклучок на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, која нема право на глас. За донесување на одлука потребна е согласност од најмалку 4 (четири) од телевизиските станици.

7. Основна задача на Комитетот е да ги координира „активно-стите во врска со електронското мерење на телевизиската публика“.

8. При остварување на својата основна задача од точка 7 од ова Упатство, Комитетот ги врши следните задачи:

8.1. распишува оглас за избор на истражувачката агенција која ќе го спроведе истражувањето врз основа на кое ќе се добијат сознанија за структурата и профилот на домаќинствата во Република Македонија, а коешто ќе биде основа за креирање на панелот, најдоцна до 01.03.2015 година;

8.2. распишува оглас за избор на истражувачка агенција која „ќе го спроведува електронското мерење на телевизиската публика“, најдоцна во рок од 4 (четири) месеци од денот на распишувањето на огласот од точка 8.1;

8.3. врши избор на истражувачка агенција;

8.4. ја надгледува реализацијата на проектот и ги утврдува условите за пристап до податоците;

8.5. утврдува минимални стандарди кон кои треба да се придржува избраната истражувачка агенција, а кои се однесуваат на:

8.5.1. стандарди за обезбедување квалитет;

8.5.2. стандарди за обезбедување транспарентност.

Избор на истражувачката агенција и реализација на истражувањето

10. Огласот за избор на истражувачка агенција која „ќе го спроведува електронското мерење на телевизиската публика“го објавува Комитетот, најдоцна во рок од 4 (четири) месеци од денот на распишувањето на огласот од точка 8.1;

11. Изборот на истражувачката агенција која ќе „ќе го спроведува електронското мерење на телевизиската публика“, го врши Комитетот, а го одобрува Директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

12. Право на учество на огласот имаат истражувачки агенции кои имаат искуство во мерење на гледаноста најмалку 5 (пет) години, во не помалку од 3 (три) земји од земјите членки на Европската унија или на Организацијата за економска соработка и развој (OECD).

14. Договорот со истражувачката агенција која „ќе го спроведува електронското мерење на телевизиската публика“ го потпишува Комитетот, а го одобрува Директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Договорот се саклучува за период од „7 (седум)“ години.

15. „Начинот на којшто ќе се пресметува износот што за користење на податоците од мерењето треба да го плати секој член на Комитетот го утврдуваат членовите на Комитетот со посебен акт, кој го одобрува директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги.

Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Јавното радиодифузно претпријатие Македонска радиотелевизија ќе склучат договори со Македонскиот комитет за мерење на публиката согласно Законот за јавни набавки.

Членовите на Комитетот со посебен акт, кој го одобрува директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, ги утврдуваат и правилата врз основа на кои ќе се пресметува износот што

треба да го платат корисниците на податоците од електронското мерење на публиката коишто не се членови на Комитетот.“

16. Податоците обезбедени од избраната истражувачка агенција се официјални податоци за мерење на телевизиската публика во Република Македонија.

17. Членовите на Комитетот ќе имаат увид во главните индикатори за квалитетот на операциите кои ќе бидат дефинирани во договор за ниво на услугите кои ќе ги обезбедува истражувачката агенција. На барање на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ќе и биде овозможен пристап до податоците на индивидуално ниво за понатамошни анализи, со загарантирана анонимност на домаќинствата во панелот.

18. Доколку некој од корисниците на услугите на избраната агенција смета дека резултатите од мерењето на телевизиската публика се невалидни и неточни, ќе иницира ангажирање на независна консултантска/ревизорска куќа со меѓународно искуство во спроведување на ревизија на мерења на телевизиска публика.

Активностите што ќе произлезат од наодите по извршената ревизија ќе бидат утврдени во договорот потпишан помеѓу Комитетот и истражувачката агенција.

#### МЕРЕЊЕ НА ГЛЕДАНОСТА НА ТЕЛЕВИЗИСКИТЕ СТАНИЦИ ШТО ЕМИТУВААТ ПРОГРАМА НА ДРЖАВНО НИВО ПРЕКУ САТЕЛИТ ИЛИ ПРЕКУ ЈАВНА ЕЛЕКТРОНСКА КОМУНИКАЦИСКА МРЕЖА И НА ТЕЛЕВИЗИСКИТЕ СТАНИЦИ ШТО ЕМИТУВААТ ПРОГРАМА НА РЕГИОНАЛНО И НА ЛОКАЛНО НИВО

19. „Податоците за гледаноста на телевизиските станици што не се предмет на електронското мерење, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ќе ги обезбедува преку редовни истражувања на публиката, кои ќе ги спроведува истражувачка агенција избрана согласно Законот за јавни набавки

#### МЕРЕЊЕ НА СЛУШАНОСТА НА РАДИОСТАНИЦИТЕ

20. Податоците за слушаноста на радиостаниците Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ќе ги обезбедува преку редовни истражувања на публиката, кои ќе ги спроведува истражувачка агенција избрана согласно Законот за јавни набавки.

#### II. ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

21. Упатството влегува во сила наредниот ден од денот на објавување во „Службен весник на Република Македонија“.

Од анализата на оспореното упатство произлегува дека со него се уредува начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите во Република Македонија со цел за обезбедување на валиден и веродостоен систем на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите. За таа цел Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги покренува иницијатива за формирање на иницијативен одбор кој ќе спроведе постапка за основање на Македонски комитет за мерење на публиката. Понатаму во Упатството е утврден составот на иницијативниот одбор и бројот на членови меѓу кои има и претставник на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги чии мандат трае 2 години и истиот го назначува Советот на Агенцијата на предлог на директорот. Основна задача на иницијативниот одбор е да ги подготви нацрт актите за работа на Комитетот и да изврши регистрација на Комитетот во Трговскиот регистар. Комитетот се формира со акт кој го донесуваат сите негови членови со право на глас, при што членот на Агенцијата нема право на глас. Основна задача на Комитетот е да ги координира активностите во врска со електронското мерење на телевизиската публика за што распишува оглас за избор на истражувачка агенција која ќе го спроведе истражувањето врз основа на што ќе се добијат сознанија за структурата и профилот на домаќинствата, распишува оглас за избор на истражувачка агенција која ќе го спроведе електронското мерење, врши избор на истражувачка агенција, ја надгледува реализацијата на проектот и ги утврдува условите за пристап на податоците, утврдува минимални стандарди коишто треба да ги применува избраната истражувачка агенција.

Огласот за избор на истражувачка агенција го објавува Комитетот кој го врши и изборот, кој избор го одобрува директорот на Агенцијата. Договорот со истражувачката агенција која ќе го спроведува електронското мерење на телевизиската публика го потпишува Комитетот, а го одобрува директорот на Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и истиот се склучува за период од 7 години.

Начинот на кој се пресметува износот што треба да го плати секој член на комитетот го утврдуваат членовите на Комитетот со посебен акт кој го одобрува Директорот на агенцијата.

Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и Јавното радиодифузно претпријатие Македонска радиотелевизија ќе склучат договори со Македонскиот комитет за мерење на публиката согласно Законот за јавни набавки.

Членовите на Комитетот со посебен акт кој го одобрува Директорот на Агенцијата ги утврдуваат правилата врз основа на кои ќе се пресметува износот што треба да го платат корисниците на податоците од електронското мерење на публиката кои не се членови на Комитетот.

Податоците за гледаноста на телевизиските станици што не се предмет на електронско мерење, и слушаноста на радиостаниците, Агенцијата ќе ги обезбедува преку редовни истражувања на публиката, кои ќе ги спроведува истражувачка агенција избрана согласно Законот за јавни набавки.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија е владеењето на правото.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон (став 1); Секој е должен да ги почитува Уставот и законите (став 2).

Со членот 55 од Уставот, се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот.

Слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.

Според член 95 став 3 од Уставот, организацијата и работата на органите на државната управа се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Според член 96 од Уставот, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и

во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Владата.

Во член 55 став 2 од Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011) е предвидено дека директорот на самостојниот орган на државната управа, односно управната организација донесува правилници, решенија, наредби, упатства, планови, програми и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон.

Во член 55 став 2 од Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011) е предвидено дека директорот на самостојниот орган на државната управа, односно управната организација донесува правилници, решенија, наредби, упатства, планови, програми и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон.

Согласно одредбите на член 56 од наведениот закон, покрај другото е предвидено дека со упатство се пропишува начинот на постапување во извршувањето на одделни одредби на законите и другите прописи

5. Со членот 1 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги („Службен весник на Република Македонија“ бр. 184/2013, 13/2014, 44/2014, 101/2014, 132/2014, 142/2016, 132/2017, 168/2018 и 248/2018), се уредуваат правата, обврските и одговорноста на радиодифузерите, давателите на аудиовизуелните медиумски услуги по барање и операторите на јавни електронски комуникациски мрежи кои ги емитуваат или реемитуваат програмските сервиси на радиодифузерите.

Во членот 2 од наведениот закон е предвидено дека:

Целта на овој закон е во Република Македонија особено да се обезбеди:

- развој на аудио и и аудиовизуелните медиумски услуги,
- промовирање на слободата на изразување,
- развој на независната продукција,
- поттикнување, унапредување и заштита на културниот идентитет, јазикот и традицијата на заедниците во Република Македонија,

почитување на културните и религиозните разлики, поттикнување на културата на јавен дијалог меѓу граѓаните со цел да се зацврстува заемното разбирање и толеранција за унапредување на односите меѓу различните заедници,

- поттикнување на творештвото, образовниот и научниот развој,
- заштита на интересите на корисниците особено на малолетните лица,
- развој на медиумската писменост,
- транспарентен, независен, ефикасен и отчетен јавен радиодифузен сервис,
- транспарентно, независно, ефикасно и отчетно регулаторно тело во областа на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги,
- техничко-технолошки развој на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, конвергенција со електронските комуникации и услугите на информатичко општество,
- поттикнување и развој на конкуренцијата во аудио и аудиовизуелните медиумски услуги и реемитувањето на програмски сервиси преку јавни електронски комуникациски мрежи и
- развој на економијата во Република Македонија.

Во членот 4, пак од Законот е предвиден органот што е надлежен за вршење на работите што се предмет на овој Закон:

(1) Надлежен орган за работите што се предмет на овој закон е Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (во натамошниот текст: Агенцијата).

(2) Агенцијата е самостојно и независно непрофитно регулаторно тело со статус на правно лице со јавни овластувања.

(3) Република Македонија е основач на Агенцијата. Имотот и средствата за работа на Агенцијата ги користи и со нив управува Агенцијата.

(4) Седиштето на Агенцијата е во Скопје.

(5) Агенцијата има печат.

(6) Печатот на Агенцијата има тркалезна форма. Во средината на печатот е грбот на Република Македонија, а околу него е натписот "Република Македонија - Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги".

(7) Работењето на Агенцијата се финансира од средствата обезбедени од Буџетот на Република Македонија, од приходите од надоместоците предвидени со овој закон, како и од заеми и друга финансиска и техничка помош.

Во членот 6 од Законот се утврдени надлежностите на Агенцијата:

(1) Агенцијата во согласност со овој закон:

- се грижи за обезбедување на јавност во работата на радиодифузерите,
- ја поттикнува слободата на изразување,
- се грижи за заштита и развој на плурализмот на аудио и аудио-визуелните медиумски услуги, охрабрува и поддржува постоење на разновидни, независни и самостојни аудио и аудиовизуелни медиумски услуги,
- презема мерки во согласност со овој закон во случаите кога е извршена повреда на одредбите на овој закон или на прописите донесени врз основа на него и условите и обврските од дозволите,
- се грижи за обезбедување заштита на малолетните лица,
- ги донесува актите кои произлегуваат од овој закон;
- се грижи за заштита на интересите на граѓаните во областа на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги,
- утврдува постоење на недозволена медиумска концентрација,
- одлучува за доделба, одземање или продолжување на дозволите за телевизиско или радио емитување,
- презема мерки за времено ограничување на пренос и прием на аудио и аудиовизуелни медиумски услуги од други држави на територијата на Република Македонија согласно со членот 45 од овој закон,
- донесува листа на настани од големо значење за јавноста на Република Македонија,
- поттикнува медиумска писменост,
- врши надзор согласно со членовите 28, 29 и 30 од овој закон,
- ги води регистрите утврдени со овој закон;
- спроведува истражувања и анализи во врска со одделни прашања од областа на аудио и аудиовизуелни медиумски услуги,
- врши мерење на гледаност или слушност на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите од Република Македонија и
- врши и други работи утврдени со овој закон.

(2) Начинот на мерење на гледаност или слушност на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите од Република Македонија го пропишува Агенцијата.

Во членот 18 од Законот, покрај другите надлежности на Советот е утврдено дека тој ги донесува подзаконските акти кои произлегуваат од овој закон.

6. Од анализата на целината на Законот и наведените одредби произлегува дека предмет на наведениот закон е со него да се уредат: правата, обврските и одговорноста на радиодифузерите, даватели на аудиовизуелни медиумски услуги по

барање на операторите на јавни електронски комуникациски мрежи кои ги емитуваат или реемитуваат програмските сервиси на радиодифузерите, со цел, покрај другото, да се обезбеди транспарентно, независно, ефикасно и отчетно регулаторно тело во областа на аудио и аудиовизуелните медиумски услуги, при што надлежен орган за работите што се предмет на законот е Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, којашто е самостојно и независно непрофитно регулаторно тело со статус на правно лице со јавни овластувања. Агенцијата во својата работа е независна од друг државен орган или друго правно лице и треба да биде непристрасна кон нив.

Во рамките на на надлежностите утврдени со Законот, Агенцијата врши мерење на гледаноста или слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите од Република Македонија, при што начинот на мерење на гледаноста или слушаноста на програмите, односно програмските сервиси на радиодифузерите го пропишува Агенцијата. Работењето на Агенцијата поблиску се уредува со Деловник кој е јавно достапен и се објавува на веб страната на Агенцијата. Агенцијата за својата работа дава отчет пред Собранието на Република Македонија со доставување на извештај најдоцна до 31 март во тековната година, кој содржи извештај за претходната година и програма за работа за наредната година. Органи на Агенцијата се Совет и Директор, при што членовите на Советот врз основа на претходно спроведен јавен конкурс ги именува Собранието за период од 5 години.

7. Тргувајќи од наведените уставни и законски одредби, содржината на оспореното упатство наспрема наводите изнесени во иницијативата, Судот оцени дека истите се неосновани.

Ова од причина што согласно Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, Агенцијата како самостојно и независно непрофитно регулаторно тело, основано од Републиката, е овластена да донесува подзаконски акти коишто произлегуваат од Законот и да врши мерење на гледаноста и слушаноста на програмите и програмските сервиси на радиодифузерите во Републиката. Исто така на Агенцијата и е дадено законско овластување да го утврди начинот на мерењето на гледаноста или слушаноста на програмите што во конкретниов случај Агенцијата со оспореното упатство го уредила начинот на мерење на гледа-

носта и слушаноста на програмите при што според Судот начинот на кој го уредила прашањето на гледаноста и слушаноста на програмите бил во согласност со начелото на транспарентност и можност за вклучување на сите вршители на оваа специфична дејност да учествуваат во фазата на формирање на комитет за мерење на гледаноста и слушаноста на програмите, од каде Судот оцени дека Агенцијата не ги пречекорила законските овластувања.

8. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

9. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, и Сали Мурати. **(У.бр. 127/2018 од 03.07.2019)**

## 39.

### У.бр.50/2019

**- Правилник за формата, содржината и начинот на доставување на податоци за приливи на средства на сметки на физички лица**

**Нема повреда на законите кога подзаконскиот акт содржи одреби во функција на операционализација на одредби од закон и кој е донесен врз основа на овластување пропишано со закон.**

**Со оспорениот правилник и Образецот за податоци за приливи на средства на сметки на физички лица, кој е составен дел на Правилникот и во кој образец се наведени податоци кои субјектите треба да ги пополнат, не се повредува сигурноста и тајноста на личните податоци гарантирани со членот 18 од Уставот, бидејќи за повреда на тајноста на личните податоци може да се зборува само**

**во случај на нивна фактичка повреда, односно само во случај на нивно незаконско и неовластено обработување, односно на начин којшто овозможува повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците, што е фактичко прашање и за кое сопственикот на заштитени податоци има право на заштита пред надлежните органи.**

**Со Законот за заштита на лични податоци се уредени и правата на субјектите на лични податоци, меѓу кои и правото на заштита од незаконско и неовластено обработување на нивните лични податоци. Фактот што податоците со предзнак „заштитени“, можат да бидат предмет на обработка и систематизација од страна на овластени субјекти, не значи дека заштитените податоци ја губат заштитата гарантирана со Уставот. Напротив тие и понатаму остануваат заштитени податоци и овластените субјекти се должни истите да ги чуваат и обработуваат на начин утврден со закон и за цели согласно со закон, а секое нивно регистрирање и обработување без законски основ и цел, и спротивно на законски определениот начин за нивна обработка, подлежи на санкција.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 2 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992), на седницата одржана на 11 септември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” број 7/2019).

2. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Правилникот за формата, содржината и начинот на доставување на податоци за приливи на средства на сметки на физички лица, број 13-234/3 од 31 јануари 2019 година, донесен од министерот за финансии („Службен весник на Република Македонија” број 26/2019).

3. Александра Илиева Милчова, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на Законот, означен во точката 1 од Решението и за оценување на уставноста и законитоста на актот, означен во точката 2 од Решението.

Според наводите од иницијативата, оспорениот закон не бил во согласност со Амандманот XIX со кој се заменува членот 17 од Уставот на Република Северна Македонија, членот 18, членот 33, членот 51 и член 52 став 4 од Уставот, со следното образложение:

Оспорениот закон кој бил донесен на 14 јануари 2019 година, со почеток на примена од 1 јануари 2019 година, бил спротивен на член 54 став 4 од Уставот, бидејќи предвидувал повратно важење на Законот.

Повратното дејство се согледувало од содржината на членот 4 на Законот според кој носителите на платниот промет до Управата за јавни приходи требало да ги достават податоците за прилив на средства на сметки на физички лица и други лични податоци кои се однесувале за претходната 2018 година, а тоа според наводите од иницијативата не можело да се смета за поповолно решение за граѓаните, што било спротивно на погоре наведената уставна одредба.

Со иницијативата се наведува и дека со изменувањето на членот 17 од Законот за управата за јавни приходи и дополнувањето на Законот со членот 17-а, членот 17-б и членот 17-в, се

кршела уставно загарантираната слобода и неповредливост на писмата и на сите други облици на комуникација утврдени со Амандманот XIX став 1 од Уставот, бидејќи како што предвидувал ставот 2 од Амандманот, само врз основа на одлука на суд, под услови и во постапка утврдени со закон, може да се отстапи од правото на неповредливост на писмата и на сите други облици на комуникација, ако тоа е неопходно заради спречување или откривање кривични дела, заради водење кривична постапка или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката, а во оспорените одредби од Законот за изменување и дополнување на Законот за јавни приходи не стоел никаков повисок правен интерес за спречување и откривање на кривични дела. Управата за јавни приходи не била истражен орган, а со Законот се воспоставувал повратен систем на добивање на личните податоци на сите правни и физички лица и начините на нивната комуникација која се одвивала преку банките, што со Амандманот XIX било строго забрането.

Според подносителката на иницијативата, учеството во јавните давачки било лично право на граѓанинот на Република Македонија и не постоела законска основа, ниту уставна, граѓанинот да го отстапел тоа право на Управата за јавни приходи без негова согласност, односно Управата да пополнува пријава за граѓанинот, што било спротивно на членот 33 од Уставот, а ваквиот упад во личните податоци било спротивно и на Амандманот XIX и членот 18 од Уставот.

Од одредбите содржани во членот 17 од Законот во кои биле наведени субјектите од кои Управата за јавни приходи собирала лични и други податоци и нивната обврска за доставување на тие податоци до Управата за јавни приходи, се гледало дека освен за банките законодавецот утврдил обврска и за меѓународните организации, давателите на услуги брз трансфер на пари, домашни и странски правни лица, странски даночни органи, јавни институции и државни органи, со што се поставувало прашањето како тие да бидат достапни на Владата и Управата за јавни приходи на Република Македонија и тоа ретроактивно, кога се работело за едноставна обврска за персонален данок која е лична обврска на граѓанинот согласно член 33 од Уставот на Република Македонија со кој се гарантирала доверливост на сите

облици на комуникација, а и се забранувал ваков вид на обработка на личните податоци.

За исполнување на даночните цели, членот 17 став 4 од Законот упатувал на операционализација на достапноста на личните податоци со правилник, што било спротивно на членот 33 од Уставот затоа што уредувањето на начинот и постапката за исполнување на даночните обврски, можеле да се уредат само со закон.

Членовите 17-а, 17-б и 17-в со кои Законот бил дополнет, биле во спротивност со членот 33 од Уставот затоа што обврската за данок била лична на граѓаните и правните лица во Република Македонија и не можела да се преотстапи на Управата за јавни приходи.

Не било ниту јасно на кој начин со оспорените законски решенија државата сакала да се наметне и во законодавството на странските правни и физички лица и меѓународните организации, со повратно дејство, а се поставувало и прашањето како тие да имаат доверба при каква било комуникација со субјектите во Република Македонија и правниот систем во Републиката кога со оспорените одредби се воведувала обврска за обработка на личните податоци и упад во комуникациите помеѓу сите субјекти кои дошле во допир со банките во Република Македонија, со повратно дејство, во корист на Управата за јавни приходи на Република Македонија, на начин забранет со Амандаманот XIX и членот 18 од Уставот.

Што се однесува до Правилникот кој исто така се оспорува во целина, во иницијативата се наведува дека при подготвувањето на ова подзаконско решение на Министерството за финансии не било постапено согласно со членот 51 од Уставот согласно кој сите подзаконски акти треба да бидат во согласност со закон, а сите закони со Уставот, што тука не било случај.

Според наводите од иницијативата, оспорениот правилник не бил во согласност со Законот за управата за јавни приходи и со Законот за банките, поточно со членот 112 од тој закон според кој банките ги добивале личните податоци од физичките и правните лица во доверба и банките можеле да ги користат на начин и исклучиво за целите за кои биле добиени и не смееле да ги откријат на трети лица. Отстапувања биле можни на писмено

образложено барање на институциите, со согласност на физичките лица и кога со закон било предвидено објавување јавно на податоците.

Правилникот ја поставувал основата на процесот на добивање на личните податоци за приливите од сите физички лица, како и сите лични податоци од име, презиме, матичен број и трансакциска сметка, но со таквото управување ниту одливите на физичките и правните лица нема да се сметале за тајна затоа што сите одливи биле поврзани со приливите, имено ако немало одливи, нема да имало приливи, а во прашање биле доведени слободата на пазарот и претприемништвото.

Со членот 18 од Уставот се гарантирале сигурноста и тајноста на личните податоци, а на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците, а со оспорениот правилник се навлегувало во обработка на сите податоци за сите правни и физички лица во Република Македонија, нешто што било категорично забрането со членот 18 од Уставот.

Според наводите од иницијативата, образложението дека се работело за даночна цел (персонален данок на доход) не можело да биде релевантно затоа што согласно член 33 од Уставот, обврската за подмирување на даночната обврска била лична должност на секој граѓанин, а начинот на исполнување на таа должност можела да се уреди само со закон, од кои причини со иницијативата се смета дека немало основ во правниот промет Правилникот да регулира една толку битна правна материја и на мала врата да се внесува голема несигурност на постоењето и живеењето и работењето на правните и физичките лица во Република Македонија затоа што тоа било спротивно на членовите 18, 33 и 51 од Уставот.

Од наведените причини со иницијативата се предлага Уставниот суд да ги поништи оспорениот закон и оспорениот правилник, да го задолжи органот да ги избрише добиените податоци за правните и физичките лица, а се предлага и донесување на временна мерка за забрана на личните податоци до донесување одлука по иницијативата.

4. Судот на седницата утврди дека Законот за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија“ бр.7/2019) кој се оспорува со иницијативата, содржи вкупно 5 члена и тоа: членот 1 со кој се менува членот 17 од Законот за управата за јавни приходи, членот 2 со кој Законот се дополнува со нови членови 17-а, 17-б и 17-в, членот 3 кој се однесува на рокот за донесување на подзаконскиот акт утврден со измените и дополнувањето на Законот, членот 4 со кој се уредуваат роковите за доставување на податоците од член 17 став 3 до Управата за јавни приходи и членот 5 кој се однесува на влегувањето во сила на измените и дополнувањата на Законот и почетокот на неговата примена.

Судот, утврди и дека врз основа на член 17 став 4 од Законот за Управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија“ број 43/2014, 61/2015, 27/2016, 35/2018, 83/2018 и 7/2019), министерот за финансии донел Правилник за формата, содржината и начинот на доставување на податоци за приливи на средства на сметки на физички лица број 13-234/3 од 31 јануари 2019 година („Службен весник на Република Македонија“ број 26/2019).

Во членот 1 од Правилникот се наведува дека со овој правилник се пропишува формата, содржината и начинот на доставување на податоците за приливи на средства на сметки на физички лица.

Во членот 2 став 1 од Правилникот се наведува дека носителите на платен промет ги доставуваат податоците за приливи на средства на сметки на физички лица резиденти добиени од правни и физички лица и од сметки на нерезидентиправни и физички лица во Република Македонија на Образец за податоци за приливи на средства на сметки на физички лица кој е даден во Прилог и е составен дел на овој правилник, а во ставот 2 на членот од Правилникот се наведени кои податоци ги содржи Образецот за податоци за приливи на средства на сметки на физички лица.

Со членот 3 од Правилникот се дава опис на содржаните податоци во Образецот.

Со член 4 став 1 од Правилникот се определува начинот на доставување на податоците од член 2 став 2 на овој правилник, а

според ставот 2 на членот од Правилникот дека носителот на платен промет избира еден од начините за доставување на податоците наведени во став 1 на овој член.

Со членот 5 од Правилникот е наведен периодот за кој се доставуваат податоците од член 2 став 2 од овој правилник кои се однесуваат на приливите на девизни средства, а на начин утврден во членот 4 од овој правилник.

Според членот 6 од Правилникот, овој правилник влегува во сила наредниот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

5. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Со членот 18 од Уставот се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци, односно на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците.

Од погоре цитираниот член од Уставот произлегува дека Уставот не го забранува собирањето и обработката на личните податоци на граѓаните, туку ја гарантира нивната сигурност и тајност кога тие се предмет на собирање и обработка согласно закон. Токму од фактот што личните податоци се собираат, систематизираат и обработуваат, за цели и на начин утврден со закон, е уредена уставната гаранција за заштита на личните податоци.

Притоа, субјектите кои се овластени да ги обработуваат податоците со предзнак „заштитени“, се должни истите да ги чуваат и обработуваат на начин утврден со закон и за цели согласно со закон.

Во функција на операционализација на уставната гаранција за заштита на личните податоци, законодавецот го пропишал Законот за заштита на лични податоци („Службен весник на Република Македонија“ број 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 и 64/2018) со кој се уредува заштитата на личните податоци како основни слободи и права на

физичките лица, а особено правата на приватност во врска со обработка на лични податоци.

Според член 33 од Уставот секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Со наведената уставна одредба е утврдена обврска на секој да учествува во намирување на јавните расходи со плаќање на данок и други јавни давачки, на начин кој Уставот препуштил тоа да се уреди со закон.

Од изнесеното и од содржината на членот 33 од Уставот произлегува дека законодавецот има уставно право со закон да го утврдува начинот на кој ќе се реализира уставната обврска на секој да учествува во намирување на јавните расходи со плаќање на данок и други јавни давачки.

Кон крајот на 2017 година, поточно на 25.12.2017 година е донесен Законот за изменување и дополнување на Законот за персоналниот данок на доход („Службен весник на Република Македонија” број 190/2017) кој започна да се применува на 1 јануари 2018 година.

Со овие измени и дополнувања на Законот за персоналниот данок на доход, за Управата за јавни приходи се пропишува обврска да изготви пополнета годишна даночна пријава за секој даночен обврзник и да ја достави истата до обврзникот најдоцна до 30 април наредната година, а за даночниот обврзник пропишува обврска да ја потврди или коригира пополнетата годишна даночна пријава најдоцна до 31 мај.

Поточно, со членот 17 од погоре наведениот закон, законодавецот го измени членот 68 од Законот за персоналниот данок на доход, уредувајќи дека органот за јавни приходи изготвува пополнета годишна даночна пријава за даночниот обврзник, за доходот што го остварил во годината за којашто се утврдува данокот. Според членот од Законот, даночниот обврзник е должен да ја потврди точноста на податоците од пополнетата годишна даночна пријава, којашто претходно органот му ја доставил на увид, односно истата да ја коригира во определените рокови за таа цел.

Целта на законските измени и дополнувања е да се олесни начинот на пресметување и плаќање на персоналниот данок на доход и да се скрати времето за утврдување на годишниот данок на доход, така што исплатувачите на приходи ќе поднесуваат пресметка до Управата за јавни приходи по пат на пренос на податоци во електронска форма за исплатените приходи и данок, а Управата ќе генерира и ќе доставува пополнета годишна даночна пријава до даночните обврзници.

Оттука, Управата за јавни приходи изготвува пополнета годишна даночна пријава за секој даночен обврзник, меѓутоа даночниот обврзник ја потврдува содржината на пополнетата годишна даночна пријава, со право истата да ја коригира.

Поточно, овие измени во Законот за персоналниот данок на доход, законодавецот ги донел во насока на олеснување на практичното спроведување на законските одредби, односно намалување на административниот товар на даночните обврзници и на Управата за јавни приходи, како и унапредување и олеснување на начинот на плаќање на персоналниот данок на доход согласно Проектот на Управата за јавни приходи „Поедноставување на процедурите за известување и плаќање на персонален данок на доход за физички лица“.

Следствено на измените и дополнувањата коишто се направени во Законот за персоналниот данок на доход, кои измени и дополнувања се во примена сметано од 1 јануари 2018 година и според кои Управата за јавни приходи за 2019 година ќе треба да започне со изготвување на даночна пријава за секој даночен обврзник, односно за да може Управата за јавни приходи да го извршува ова, потребно е да има пристап до одредени банкарски податоци, за што законодавецот пристапил кон измени и дополнувања на Законот за банките („Службен весник на Република Македонија“ број 7/2019) со дополнување на член 112 став 3 од Законот за банките со нова точка „2-а) ако податоците за приливи на средства на сметки на физички лица се соопштуваат на Управата за јавни приходи, во согласност со закон“.

Воедно, за да се регулира оваа постапка, односно, за да се заштитат личните податоци на граѓаните, законодавецот пристапил и кон изменување и дополнувања и на Законот за Управата за јавните приходи („Службен весник на Република Маке-

донија” број 7/2019), кој со предметната иницијатива се оспорува во целост.

Оспорениот закон за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” број 7/2019), содржи вкупно 5 члена и тоа: членот 1 со кој се менува членот 17 од Законот за управата за јавни приходи, членот 2 со кој Законот се дополнува со нови членови 17-а, 17-б и 17-в, членот 3 кој се однесува на рокот за донесување на подзаконскиот акт утврден со измените и дополнувањето на Законот, членот 4 со кој се уредуваат роковите за доставување на податоците од член 17 став 3 до Управата за јавни приходи и членот 5 кој се однесува на влегувањето во сила на измените и дополнувањата на Законот и почетокот на неговата примена.

Со иницијативата се оспорува уставноста на наведениот закон, со наводи изложени погоре.

Според член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Во конкретниот случај, се утврди дека Уставниот суд веќе одлучувал за уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” број 7/2019) по предметот У.бр.61/2019.

Законот се оспорувал како несогласен со одредбите од член 8 став 1 алинеи 1 и 3, членот 9, членот 18, членот 33, членот 51 и член 52 став 4 од Уставот на Република Северна Македонија, меѓутоа Уставниот суд постапувајќи по предметната иницијатива и наводите содржани во истата, по спроведената уставно-судска анализа на оспорениот закон од аспект на неговата согласност со одредбите на Уставот, не нашол повреда на истите, при што со Решение У.бр.61/2019 од 3 јули 2019 година, не повел постапка за оценување на неговата согласност со одредбите од Уставот.

Од образложението на Решението:

„Од анализата на наведените уставни одредби, целината на Законот за даночната постапка, Законот за Управата за јавни

приходи, како и оспорените одредби од Законот за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи (“Службен весник на Република Македонија” бр.7/2019), генерално произлегува дека даночно-правниот однос е помеѓу Управата за јавни приходи и даночниот обврзник и дека поради тоа сите обврски во даночната постапка поврзани со пријавувањето на фактите битни за оданочувањето и учеството во утврдувањето на фактичката состојба и поднесувањето на докази, Законот ги предвидел првенствено како обврски на даночниот обврзник. Истовремено, Законот на Управата за јавни приходи притоа и дал овластување да ги користи сите доказни средства потребни за утврдување на фактите битни за оданочувањето.

Оттука, според Судот, не може да се доведе под сомнение согласноста на оспорениот Закон за изменување и дополнување на Законот за Управата за јавни приходи, со кој се менува членот 17 и се додаваат уште три нови члена 17-а, 17-б и 17-в, со членот 18 од Уставот на Република, бидејќи не се нарушува сигурноста и тајноста на личните податоци. Имено, Управата за јавни приходи, како орган на државната управа во состав на Министерството за финансии, со цел вршење на делокругот на своите со закон утврдени надлежности, има овластување да ги користи сите доказни средства потребни за утврдување на сите потребни податоци со цел да даночниот обврзник ги исполни со Устав утврдените задолженија (член 33), односно да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните приходи.

Според Судот, со оспорените одредби од Законот, на Управата за јавни приходи и се овозможува да ги реализира нејзините со закон предвидени надлежности, односно собирање, евидентирање, обработка и заштита на податоците коишто ги има прибрано во врска со работите на Управата. Од овие причини, не може да се прифати тврдењето во иницијативата дека со оспорените членови од Законот се повредува сигурноста и тајноста на личните податоци бидејќи овие податоци се доставуваат до орган на државна управа којшто има законска обврска за заштита на личните податоци и не постои можност за нивна злоупотреба, а од друга страна прибирањето на податоците предвидени во оспорените членови од Законот се со цел за исполнување на утврдената законска надлежност на Управата за јавни приходи и

остварување на нејзината со закон утврдена обврска-обезбедување на податоци за даночниот обврзник за исполнување на даночните цели.

Со иницијативата се оспорува одредбата на членот 5 од оспорениот закон каде се предвидува дека овој закон влегува во сила со денот на објавувањето во “Службен весник на Република Македонија”, а ќе започне да се применува од 1 јануари 2019 година, односно дека истиот бил во спротивност со член 52 став 4 од Уставот којшто забранувал ретроактивно дејство на законите и другите прописи, освен по исклучок, во случаи кога тоа било поповолно за граѓаните.

По наоѓање на Судот, од анализата на оспорената одредба од Законот, произлегува, од една страна, дека со оваа оспорена одредба е пропишано повратно дејство, односно истиот влегува во сила на 14 јануари 2019 година, а ќе се применува од 1 јануари 2019 година, што значи пред неговото влегување во сила, но во конкретниов случај, според Судот, може да се примени исклучокот од член 52 став 4 од Уставот, со кој се допушта повратното дејство на законите, доколку тоа е поповолно за граѓаните. Имено, со ваквото законско решение не се загрозуваат правата на даночните обврзници, и истото не е на нивна штета, односно ваквото законско решение е поповолно за граѓаните, од причина што со овој закон обврските за доставување на податоците преминуваат на товар на Управата за јавни приходи со што се ослободуваат граѓаните од ваквите обврски кои досега ги имаа. Од друга страна, пак според Судот, оспорениот член 5 од Законот го уредува начинот и постапката на реализација на оспорениот закон и истовремено се прифаќа дека се работи за односи во тек, поради што Судот оцени дека не може да се постави прашањето за неговата согласност со член 52 став 4 од Уставот.

По однос на наводите во иницијативата дека оспорениот закон не бил во согласност со членот 111 од Законот за банките и со членот 178 став 1 точка 3 од Законот за даночната постапка, според Судот претставува барање за оцена на меѓусебна согласност на одредби од два закони што е прашање за кое согласно член 110 од Уставот, Уставниот суд не е надлежен да одлучува.”

Со иницијативата по актуелниот предмет исто така се оспорува целината на Законот за изменување и дополнување на

Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” бр. 7/2019) со наводи и повикување на уставни одредби како и по предметот У.бр.61/2019.

Имајќи предвид дека Судот веќе се произнел за уставноста на оспорениот закон, а во конкретниот случај не наоѓа основи за поинакво одлучување, Судот утврди дека се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Судот, за отфрлање на иницијативата во тој дел, поради одлучена работа.

Според член 110 алинеја 2 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Со иницијативата се бара оценување на уставноста и законитоста на Правилникот за формата, содржината и начинот на доставување на податоци за приливи на средства на сметки на физички лица, број 13-234/3 од 31 јануари 2019 година, донесен од министерот за финансии („Службен весник на Република Македонија” број 26/2019).

Според наводите од иницијативата, оспорениот правилник не бил во согласност со членот 18, членот 33 и членот 51 од Уставот, како и дека бил спротивен на Законот за Управата за јавни приходи и членот 112 од Законот за банки.

Поточно, со иницијативата се смета дека Правилникот немал основа во Законот за управата за јавни приходи и не бил во согласност и со членот 112 од Законот за банките, а образложението дека се работело за даночна цел (персонален данок на доход) не можело да биде релевантно затоа што согласно член 33 од Уставот, обврската за подмирување на даночната обврска била лична должност на секој граѓанин, а начинот на исполнување на таа должност можела да се уреди само со закон. Воедно се смета дека оспорениот правилник не бил во согласност со членот 18 од Уставот бидејќи се навлегувало во обработка на сите податоци за сите правни и физички лица во Република Македонија, нешто што било категорично забрането со членот 18 од Уставот.

Имајќи предвид дека со иницијативата во целина се оспорува Правилникот, без посебна и конкретна елаборација за причините за неуставноста и незаконитоста на секоја посебна одредба од Правилникот, туку општо, анализата по прашањето за

уставноста и законитоста на оспорениот правилник е изнесена согласно содржаните наводи од иницијативата.

Имено, Судот во конкретниот случај, ги имаше во предвид наводите од иницијативата за причините поради кои се смета дека оспорениот правилник не бил во согласност со Уставот и законите, но според Судот, истите не се основани, поради следното:

Оспорениот правилник за формата, содржината и начинот на доставување на податоци за приливи на средства на сметки на физички лица, е донесен согласно член 17 став 4 од Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” број 43/2014, 61/2015, 27/2016, 35/2018, 83/2018 и 7/2019) од министерот за финансии, од која законска одредба, произлегува овластувањето на министерот за финансии да ја пропише формата, содржината и начинот на доставување на податоците од ставот 3 на членот 17 од наведениот закон.

Судот, исто така утврди дека од содржината на оспорениот правилник не произлегува изворно уредување на прашање коешто го нема во Законот за управата за јавни приходи. Ова од причини што со оспорениот правилник се разработуваат, односно доуредуваат прашањата сврзани со доставувањето на податоците за приливите на средствата на сметките на физичките лица, кои се доставуваат од страна на носителите на платниот промет, што е обврска на носителите на платниот промет која произлегува од закон (утврдена во член 17 став 3 од Законот за управата за јавни приходи), што значи не станува збор за обврска за носителите на платниот промет, изворно востановена со оспорениот правилник, какви што се наводите од иницијативата.

Оттука, неосновани се наводите од иницијативата за отсуство на законска основа за донесување на оспорениот правилник со кој се врши операционализација, односно поблиска разработка на член 17 став 3 од Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” број 43/2014, 61/2015, 27/2016, 35/2018, 83/2018 и 7/2019), поради што пред Судот не се постави прашањето за неговата согласност со одредбите од Законот за управата за јавни приходи.

Според Судот, неосновани се исто така наводите од иницијативата дека оспорениот правилник не бил во согласност и со членот 112 од Законот за банките.

Наведеното од причини што во член 112 ставот 3 точка 2-а) и точка 3) од Законот за банките, изречно е утврдено дека за лицата со посебни права и одговорности и вработените во банката обврската за чување на банкарската тајна од ставот (1) на овој член не се однесува и во случај кога податоците за приливи на средства на сметки на физички лица се соопштуваат на Управата за јавни приходи, во согласност со закон (во случајов тоа е согласно член 17 од Законот за управата за јавни приходи) и кога податоците утврдени како банкарска тајна се соопштуваат по писмено барање на Управата за јавни приходи за водење на постапки кои се во рамките на нејзините надлежности, во согласност со закон.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, пред Судот не се постави прашањето за согласноста на оспорениот правилник со погоре наведените закони.

Од аспект на наводите од иницијативата за спротивноста на оспорениот правилник со членот 18 од Уставот, односно дека со оспорениот правилник се навлегувало во обработка на сите податоци за сите правни и физички лица во Република Македонија, нешто што било категорично забрането со членот од Уставот, исто така, според Судот, тие наводи не се основани, поради следното:

Со членот 18 од Уставот се гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци, односно на граѓаните им се гарантира заштита од повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците.

Уставот не го забранува собирањето и обработката на личните податоци на граѓаните, туку ја гарантира нивната сигурност и тајност.

Во функција на операционализација на уставната гаранција за заштита на личните податоци, законодавецот го пропишал Законот за заштита на лични податоци („Службен весник на Република Македонија” број 7/2005, 103/2008, 124/2008, 124/2010, 135/2011, 43/2014, 153/2015, 99/2016 и 64/2018) со кој се уредува заштитата на личните податоци како основни слободи и права на физичките лица, а особено правата на приватност во врска со обработка на лични податоци.

Со Законот за заштита на лични податоци се уредени и правата на субјектите на лични податоци, меѓу кои и правото на заштита од незаконско и неовластено обработување на нивните лични податоци.

Фактот што податоците со предзнак „заштитени“, можат да бидат предмет на обработка и систематизација од страна на овластени субјекти, не значи дека заштитените податоци ја губат заштитата гарантирана со Уставот. Напротив тие и понатаму остануваат заштитени податоци и овластените субјекти се должни истите да ги чуваат и обработуваат на начин утврден со закон и за цели согласно со закон, а секое нивно регистрирање и обработување без законски основ и цел, и спротивно на законски определениот начин за нивна обработка, подлежи на санкција.

Во конкретниот случај, околноста што со оспорениот правилник се пропишани податоците коишто треба да ги содржи Образецот за податоци за приливи на средства на сметки на физички лица, само по себе не имплицира повреда на тајноста на податоците, бидејќи за повреда на тајноста на личните податоци може да се зборува само во случај на нивна фактичка повреда, односно само во случај на нивно незаконско и неовластено обработување, односно на начин којшто овозможува повреда на личниот интегритет што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците, што е фактичко прашање и за кое сопственикот на заштитени податоци има право на заштита пред надлежните органи.

Со иницијативата, Правилникот се оспорува и како несогласен со членот 33 од Уставот, според кој секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирање на јавните расходи на начин утврден со закон, со наводи дека овој уставен член упатувал, начинот на исполнување на даночната обврска, да биде уреден со закон, а не со правилник, од кои наводи произлегува дека со иницијативата се смета дека Правилникот изворно уредува законска материја, но имајќи ја предвид претходната елаборација за согласноста на оспорениот правилник со законите, според Судот, овие наводи не се основани, со следното дополнување:

Следствено на измените и дополнувањата во Законот за персоналниот данок на доход („Службен весник на Република

Македонија” број 190/2017) кој започна да се применува на 1 јануари 2018 година, е пристапено кон изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” број 7/2019) во кој се уредува обврска за доставувањето на податоците за приливите на средствата на сметките на физичките лица, кои се доставуваат од страна на носителите на платниот промет, што е обврска на носителите на платниот промет, утврдена во член 17 став 3 од Законот за управата за јавни приходи, што значи оспорениот правилник, изворно не востановува правила за реализација на даночната обврска, туку ги доуредува прашањата уредени со Законот за управата за јавни приходи, поточно уредени со неговите измени и дополнувања.

Оттука, во оспорениот правилник нема изворно регулирање на прашања коишто се законска материја, туку со истиот се врши операционализација на одредби пропишани со закон.

6. Тргувајќи од погоре наведеното, во однос на иницијативата за оцена на уставноста на Законот за изменување и дополнување на Законот за управата за јавни приходи („Службен весник на Република Македонија” број 7/2019), Судот утврди исполнетост на условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот за отфрлање на иницијативата во тој дел бидејќи за истата работа веќе одлучувал, а во конкретниот случај, не најде основи за поинакво одлучување, а во однос на оспорувањето на уставноста и законитоста на Правилникот, Судот оцени дека не може да се постави прашањето за неговата согласност со Уставот и законите на кои се повикува подносителката со иницијативата.

7. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точките 1 и 2 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски.

**(У.бр.50/2019 од 11.09.2019)**

## 40.

### У.бр.137/2018

- Правилник донесен од Фондот за здравствено осигурување на Македонија

Одредени приватни здравствени аптеки со повеќе организациони единици не се доведени во нееднаква правна положба во однос на другите аптеки кои имаат само една аптека од причина што Фондот врз основа на договорот склучен со секоја аптека врши распределба на лековите од позитивната листа во одредена квота, а врз основа на расположивите максимални месечни износи, односно средства со кои располага.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992), на седницата одржана на 18 септември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста и законитоста на Правилникот за критериумите за склучување на договори, утврдување на постапка за определување на месечниот износ на средства и начинот на плаќање на здравствените услуги на здравствените установи кои вршат обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарната здравствена заштита во целина, а посебно член 6 став 4 алинеја 2, донесен од Фондот за здравствено осигурување на Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 224/2018).

2. Сања Стоилевска адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија достави иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на Правилникот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителот на иницијативата со оспорениот член 6 став 4 алинеја 2 од Правилник и самиот правилник како општ акт се повредувале одредбите од член 8 и член 55 од Уставот како и одредбите од членовите 2, 3, 4 5 и 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/2010, 127/2010, 44/2014, 150/2015, 31/2016 и 21/2018), членовите 81 и 82 од Законот за лекови и медицински помагала („ Службен весник на Република Македонија,, бр. 106/2007, 88/2010, 36/2011, 53/2011, 136/2011, 11/2012, 147/2013, 164/2013, 27/2014 и 43/2014), членовите 6 и 28 од Законот за здравствена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2012, 145/2012, 87/2013, 164/2013, 39/2014, 43/2014, 132/2014, 188/2014, 10/2015, 61/2015, 154/2015, 192/2015 и 37/2016), членовите 1,2,4,5 и 6 од Законот за општата управна постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015 и 65/2018), како и со членовите 1, 2 и 3 од Законот за заштита на правата на пациентите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 82/2008, 12/2009, 53/2011 и 150/2015).

Во образложението на поднесокот, подносителот наведува дека со оспорениот правилник во основа се уредува концептот на распределба и прераспределба на месечниот износ на средства наменети за обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт (квоти), согласно одредени услови, правила и критериуми кои доведуваат до нерамноправна положба на здравствените установи – аптеки, бидејќи со предвидените критериуми се поставуваат извесни пазарни ограничувања за одредена здравствена установа – аптека, за сметка на друга здравствена установа – аптека на која и се нудат поповолни пазарни можности.

Понатаму, во поднесокот е цитиран членот 6 од Правилникот во кој е предвидено дека :

1.Средствата за обезбедување на лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита се распределуваат како квоти по организациони единици - аптеки во соодветните подрачни служби.

2. Во квотата на организациона единица - аптека влегуваат референтните цени на лековите, односно фактурните цени на лековите доколку се пониски од референтните цени, со пресметан ДДВ.

3. Квотите на организационите единици - аптеки се донесуваат со Одлука на Управниот одбор на Фондот.

4. Согласно расположливите средства во буџетот на Фондот наменети за лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за примарна здравствена заштита, со Одлука на Управниот одбор се утврдува:

- Максимална квота на организациона единица – аптека
- Максимален месечен износ на здравствена установа - аптека (правно лице) оспорен став.

5. Износите од став 3 и став 4 алинеја 1 и 2 на овој член, се заокружуваат во илјади денари.

Исто така, подносителот го цитира членот 8 од Уставот, според кој покрај другите темелни вредности на уставниот поредок на Републиката се владеењето на правото и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право.

Имајќи ја предвид содржината на Правилникот, подносителот смета дека се доаѓа до неминовен заклучок дека со истиот не се почитува правото туку се прави нерамноправна, неправична и несоодветна двојба помеѓу здравствените установи поставувајќи ограничувања со максимални износи на квоти на ниво на правен субјект-ПЗУ со повеќе организациони единици, односно на ПЗУ-аптеки кои се составени од една организациона единица подружница на кои им се дава можност да добијат повисок износ на месечна квота во споредба со ПЗУ-аптеки кои како правен субјект во својот состав имаат поголем број организациони единици – подружници, на кои им се распределува одреден износ на месечна квота, над кој износ односно квота, конкретниот правен субјект де факто нема можност да се проширува на пазарот бидејќи во тој случај секоја наредна подружница нема да стекне право на одобрување на дополнителна месечна квота.

Имено, правото да се стекне со месечниот износ на средства наменети за здравствените установи кои вршат обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарната здравствена заштита се регулира со договор кој една ПЗУ-аптека го склучува

со Фондот кој согласно член 4 алинеја 11 од Законот за општата управна постапка претставува управен договор, односно договор кој јавниот орган го склучува со странката заради вршење на јавни овластувања од надлежниот државен орган во случајот вршењето на здравствени услуги. Договорот кој аптеките го склучуваат со Фондот за здравствено осигурување на Македонија, покрај другото го регулира и начинот на утврдување, распределба и исплата на надоместокот за лекови издадени на рецепт (месечна квота) на начин што самиот договор непосредно се повикува на оспорениот правилник.

Понатаму, подносителот на иницијативата го цитира членот 5 од Законот за општата управна постапка, и наведува дека ако се анализира цитираниот член 5 од Законот наспрема оспорениот член 6 од Правилникот се поставува прашањето каде е правната сигурност на правните лица ПЗУ – аптеки кои се составени од повеќе организациони единици, кога со оспорениот член 6 од Правилникот постојат извесни ограничувања односно распределби на месечните квоти без никакви критериуми, без законска, математичка или каква било друга заснованост или оправданост, односно, се работи за крајно неизвесна одредба која нуди можност и за субјективно постапување и одлучување од страна на надлежниот орган кој го донел Правилникот. Оттука, според подносителот јасно било дека Правилникот ги фаворизирал „малите“ аптеки со една организациона единица наспрема „големите“ аптеки од повеќе организациони единици на кој начин им го оневозможува тоа право, а со тоа и правото да склучат договор со Фондот.

Понатаму, подносителот го цитира членот 6 од Законот за општата управна постапка и наведува дека фактички со оспорената одредба од Правилникот правните субјекти со повеќе организациони единици немаат начин да ги остварат своите права и интереси, односно дека тоа право единствено им се овозможува на „малите“ ПЗУ аптеки, на штета на „големите“ ПЗУ аптеки без апсолутно ниту една законска или оправдана причина и со тоа непосредно се нанесува штета на субјектите со повеќе организациони единици. Оттука според подносителот со оспорениот член од Правилникот се крши начелото на пропорционалност на штета на јавниот интерес.

Според тоа, доколку на конкретна ПЗУ со поголем број на организациони единици - подружници во својот состав и се ограничи износот на месечниот надоместок како што е наведено во оспорениот член 6 став 4 точка 2 од Правилникот непосредно и се одзема правото таа ПЗУ аптека која е правен субјект да склучи договор со Фондот за здравствено осигурување за сите идни нови организациони единици –аптеки од причина што го достигнала максималниот износ што е предвиден како месечен надоместок на ниво на правен субјект, додека, пак, на ПЗУ – аптеките кои имаат една организациона единица во својот состав безусловно им се овозможува да основаат нови организациони единици – подружници.

Ваквата распределба, односно прераспределба на квотите ја ограничува слободата на пазарот и претприемништвото и иницира своевидна монополска положба на ПЗУ – аптеки кои имаат една организациона единица во споредба со „поголемите“ ПЗУ со повеќе организациони единици што не е во согласност со членот 55 од Уставот.

Воедно, подносителот наведува дека согласно членот 27 од Деловникот на Уставниот суд оваа иницијатива е од итен карактер од причини што оспорениот член непосредно влијае и предизвикува негативни последици за јавниот интерес, односно интересот на огромен број на осигуреници кои поради несразмерната распределба на квотите ќе бидат ограничени во изборот на аптека од која ќе се обезбедуваат со лекови на рецепт на товар на Фондот и притоа ќе бидат приморани секојдневно да пронаоѓаат нови аптеки на различни локации и оддалеченост од нивното место на живеење, односно аптеки кои немаат исполнета месечна квота од причини што аптеката од која се снабдувале ја исполнила квотата и осигурениците ќе трба да ги купат лековите во полн износ без партиципација.

Поради наведеното, подносителот смета дека самата здравствена услуга снабдување на пациентите со лекови ќе биде значително отежната пред се поради оддалеченоста на аптеките каде месечната квота останала неискористена и која оддалеченост како важен фактор со стариот правилник од 2016 била земена во предвид во смисла на тоа квотите да се распоредуваат согласно % на исполнетост на квотите од претходниот период, односно висината на квотата за секоја аптека била дикти-

рана од големината на побарувачката на лекови во одредена подрачна единица. Со постојниот правилник буквално се занемарувала потребата на пациентите и се прави паушално и селективно ограничување на квотите врз основа на непозати критериуми ,со што значително се намалува снабденоста на аптеката со лекови на рецепт поради што пациентот ќе биде приморан да бара други аптеки каде не е искористена квотата.

Поради наведената ограниченост и селективна распределба на квотите директно се влијае на правата и интересите на пациентите чија процентуална застапеност во Републиката не е занемарлива. Поради тоа, отежнувањето на условите на пациентите во поглед на достапноста на лекови на рецепт кои во континуитет треба да бидат на располагање на пациентите и тоа во аптека која е во близина на неговото место на живеење не е во согласност со членовите 1, 2 и 3 од Законот за заштита на правата на пациентите, чија содржина подносителот ја цитира во поднесокот.

Поради наведеното, а особено земајќи го предвид сериозното осуетување на уставните и законските гарантирани права на пациентите со воведување на една нова пракса која ја отежнува географската, физичката и економската достапност на аптеките која ќе резултира со глобално незадоволство на осигурениците како целна група на ниво на Републиката се јавува нужна потреба Уставниот суд да постапи согласно член 27 од Деловникот.

Понатаму, подносителот на иницијативата наведува дека членот 6 од Правилникот е противречен сам на себе и на членот 1 од самиот правилник и заклучува дека оспорениот член е дискриминаторски од аспект што без никаков правен основ, причина или разумна цел едноставно се прави разлика / двојба при делењето на квотите на максимална квота на организациона единица – аптека и максимален месечен износ на здравствена установа – аптека ( правен субјект ) што во ниту еден друг член од правилникот не се спомнува таква разлика.

Во поткрепа на ваквото тврдење подносителот ја цитира содржината на член 4 став 1 алинеја 3, член 5 точки 3, 4 и 5, член 6 став 2 од Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Исто така, подносителот смета дека оспорениот член од правилникот не бил во согласност со членовите 81 и 82 од

Законот за лековите и медицинските помагала, како и со член 28 став 1 од Законот за здравствена заштита според кој здравствената дејност во мрежата што ја обезбедува и организира Републиката се состои од јавни и приватни здравствени установи кои вршат здравствена дејност врз основа на лиценца, во кои се врши дејност под еднакви услови.

Оттука за подносителот не е јасно по кој законски основ е изготвен и донесен Правилникот во кој е предвидено максимален месечен износ на здравствена установа – аптека ( правен субјект) на кој начин се нанесува штета на ПЗУ со ланец на аптеки.

3. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 56 став 1 точка 3 од Законот за здравственото осигурување („Службен весник на Република Македонија“ број 25/2000, 34/2000, 96/2000, 50/2001, 11/2002, 31/2003, 84/2005, 37/2006, 18/2007, 36/2007, 82/2008, 98/2008, 6/2009, 67/2009, 50/2010, 156/2010, 53/2011, 26/2012, 65/2012, 16/2013, 91/2013, 187/2013, 43/2014, 44/2014, 97/2014, 112/2014, 113/2014, 188/2014, 20/15, 61/15, 98/15, 129/15, 150/15, 154/15, 192/15, 217/15, 27/16, 37/16, 120/16, 142/16 и 171/2017) Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување на Македонија на седницата одржана на 6 декември 2018 година донел Правилник за критериумите за склучување договори, утврдување на постапката за определување на месечниот износ на средства и начинот на плаќање на здравствените услуги на здравствените установи кои вршат обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од листата на лекови коишто паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита

Во членот 1 од оспорениот правилник е предвидено дека:

Со овој правилник се утврдуваат критериумите за склучување договори, постапката за определување на месечниот износ на средства по организациона единица - аптека (во понатамошниот текст: квота) и начинот на плаќање на здравствените услуги на здравствените установи кои вршат обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за здравствено осигурување на Македонија (во натамошниот текст: Фонд) во примарна здравствена заштита.

Критериуми за склучување на договори

Член 2

За обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарната здрав-

ствена заштита, Фондот склучува договори со здравствените установи ако:

- имаат Решение за дозвола за работа и Договор за лиценца за вршење на здравствена дејност во мрежата на здравствени установи согласно Законот за здравствена заштита и Законот за лековите и медицинските средства;

- укажува здравствени услуги кои што се во рамките на дејноста за која е регистрирана во Централниот регистар и за која има дозвола за работа согласно Законот за здравствена заштита и Законот за лековите и медицинските средства;

- негува добри деловни односи со Фондот.

Договорите од ставот 1 на овој член, Фондот ги склучува во согласност со Мрежата на здравствени установи која ја утврдува Владата на Република Македонија по предлог на Министерството за здравство, а по доставената понуда за склучување на договор од страна на здравствената установа со потребната придружна документација.

### Член 3

За здравствени услуги за обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од Листата на лекови за примарна здравствена заштита се сметаат: набавка, сместување, чување и издавање на лекови на рецепт, обработка на рецепт и советување на осигурениците во врска со лековите издадени на рецепт.

Здравствените услуги ги пружа фармацевтски кадар, односно дипломиран фармацевт со лиценца за работа и фармацевтски техничар со положен стручен испит, вработени со полно работно време.

По исклучок на став 2 на овој член, согласно со Законот за лекови и медицински средства здравствените услуги во населени места во рурални средини може да се вршат во организациони единици - аптеки со следниот фармацевтски кадар:

- организациона единица на аптека во населено место во рурална средина, со најмалку еден вработен здравствен работник дипломиран фармацевт со положен стручен испит и лиценца за работа, со полно работно време,

- организациона единица на аптека - аптекарска станица во населено место во рурална средина, со најмалку еден вработен здравствен работник со средно или више образование од областа на фармацијата со положен стручен испит, со полно работно време.

- организациона единица - подвижна аптека за снабдување со лекови во населено место во рурална средина доколку за секое возило има вработено најмалку еден здравствен работник со средно или више образование од областа на фармацијата со положен стручен испит со полно работно време.

Определување на вкупните годишни средства наменети за утврдување на квоти по организациони единици - аптеки

Член 4

Вкупните годишни средства на Фондот наменети за определување и утврдување на квоти по организациони единици - аптеки се добиваат кога од износот на обезбедените годишни буџетски средства на Фондот за лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за примарна здравствена заштита, се намалуваат средствата за:

- планираниот годишен износ за надоместок за здравствената услуга за обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт, пресметан врз основа на податоци за надоместокот од претходната фискална година, врз основа на податоци од првите три квартали и проекција за четвртиот квартал,

- планираниот годишен износ на средства за скапи лекови на рецепт во примарна здравствена заштита и за лекови на рецепт кои може да ги пропишуваат лекарите во дежурната служба, утврдени со одлука на Управниот одбор на Фондот

- планираниот годишен износ на средства наменети за надоместок за организациони единици - аптеки во тешко достапни населени места, утврдени со одлука на Управниот одбор на Фондот.

Критериуми за определување на буџет за лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита по подрачни служби на Фондот

Член 5

Определување на буџетот за лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита по подрачна служба на Фондот се врши врз основа на следните критериуми:

- расположливите средства во буџетот на Фондот наменети за определување и утврдување на месечниот износ на средства по организациони единици – аптеки согласно член 4 од овој правилник,

- бројот на осигурени лица на територија на одредена подрачна служба и

- број на организациони единици - аптеки со утврдена квота на ниво на подрачна служба.

При определувањето на буџетот на подрачната служба на Фондот за лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за примарна здравствена заштита, како почетен месечен буџет се зема збирот на квотите на сите организациони единици -

аптеки во соодветната подрачна служба од претходната календарска година.

Со одлука на Управниот одбор на Фондот, секоја календарска година се определува минимален износ на средства по осигуреник на ниво на подрачна служба.

Буџетот на подрачната служба на Фондот просечно по осигуреник не може да биде понизок од минималниот износ по осигуреник согласно ставот 3 од овој член.

Просечниот износ по осигуреник се добива кога планираните буџетски средства на подрачната служба на Фондот се делат со вкупниот број на осигурени лица во подрачната служба. Во случај кога пресметаниот просечен износ на средства за лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за примарна здравствена заштита по осигуреник на ниво на подрачна служба е понизок од минималниот износ по осигуреник, буџетот на подрачната служба се зголемува до постигнување на минималниот износ по осигуреник.

Определување на месечни износи на здравствени установи - аптеки и организациони единици - аптеки во подрачните служби

#### Член 6

Средствата за обезбедување на лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита се распределуваат како квоти по организациони единици - аптеки во соодветните подрачни служби.

Во квотата на организациона единица - аптека влегуваат референтните цени на лековите, односно фактурните цени на лековите доколку се пониски од референтните цени, со пресметан ДДВ.

Квотите на организационите единици - аптеки се донесуваат со Одлука на Управниот одбор на Фондот.

Согласно расположливите средства во буџетот на Фондот наменети за лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за примарна здравствена заштита, со Одлука на Управниот одбор се утврдува:

- Максимална квота на организациона единица – аптека
- Максимален месечен износ на здравствена установа - аптека (правно лице)

Износите од став 3 и став 4 алинеја 1 и 2 на овој член, се заокружуваат во илјади денари.

Определување на квоти по организациони единици - аптеки во подрачните служби.

#### Член 7

Основица на која се врши пресметката на квотите по организациони единици - аптеки е последната утврдена месечна квота од претходната календарска година, но не повеќе од утврдената максимална месечна квота по организациона единица - аптека.

При определувањето на квотите, доколку има преостанат нераспределен износ на средства во рамки на подрачната служба на Фондот, истиот се прераспределува рамномерно на сите организациони единици – аптеки, со исклучок на аптеките кои имаат реализација на постојната квота помала од 80%.

#### Член 8

За нови аптеки, аптекарски станици, подвижни аптеки и рурални аптеки, кои првпат склучуваат договор со Фондот се определува почетна квота. Висината на почетната квота се утврдува со Одлука на Управниот одбор на Фондот.

#### Член 9

Заради обезбедување на непречено остварување на правата од задолжителното здравствено осигурување и поголема достапност на сите осигурени лица до лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита, Фондот определува дополнителен надоместок на организациони единици - аптеки во селска средина по основ на оддалеченост врз основа на следните услови:

- оддалеченост од друго населено место во кое се наоѓа најблиската организациона единица - аптека најмалку 10 км и тешко пристапен терен до населеното место во селска средина во кое се наоѓа организациона единица – аптека

Висината на дополнителниот надоместок по основ на оддалеченост, се утврдува со одлука на Управниот одбор на Фондот

Со одлука на Управниот одбор на Фондот се определуваат организационите единици - аптеки кои го исполнуваат условот за дополнителен надоместок по основ на оддалеченост.

Прераспределба на квоти по организациони единици – аптеки

#### Член 10

Критериуми според кои се врши прераспределба на квотите по организациони единици – аптеки кои имаат договор со Фондот се

- вкупна вредност на реализирани рецепти за претходниот период, односно процент на реализација на квотата, и
- расположливите буџетски средства на Фондот.

Фондот ги прераспределува квотите на организационите единици - аптеки кои може да ги добијат за издадени лекови на рецепт

од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита во договорниот период, врз основа на направена анализа на просечно месечно реализираните износи на квоти во последните 6 месеци за кои Фондот има податоци и тоа:

- за организациони единици - аптеки кои имаат реализација на квота под 50% квотата им се намалува за 50%;

- за организациони единици - аптеки кои имаат реализација на квота од 50% до 60% квотата им се намалува за 40%;

- за организациони единици - аптеки кои имаат реализација на квота од 60% до 70% квотата им се намалува за 30%;

- за организациони единици - аптеки кои имаат реализација на квота од 70% до 80% квотата им се намалува за 20%;

- за организациони единици - аптеки кои имаат реализација на квота од 80% до 90% квотата им се намалува за 10%

- за организациони единици - аптеки кои имаат реализација на квота од 90% до 95% квотата не им се менува

- за организациони единици - аптеки имаат реализација над 95% квотата им се зголемува рамномерно врз основа на расположливите финансиски средства на Фондот, со исклучок на организационите единици - аптеки со помалку од 20% просечна месечна реализација на рецепти за лекови без доплата.

Дефинираната скала во став 2 на овој член, може да се зголемува или намалува подеднакво во зависност од расположливите средства во Буџетот на Фондот.

Фондот во текот на годината доколку оцени дека е потребно може да направи прераспределба на квотите врз основа на анализата и скалата дефинирана во став 2 на овој член.

#### Член 11

Определената месечна квота организационите единици - аптеки месечно можат да ја надминат најмногу до 5% во првите пет месеци од првото и второто шестомесечје од годината.

Порамнувањето на квотите на организационите единици - аптеки се врши двапати годишно и тоа:

- за периодот јануари – јуни, порамнување се врши со фактурата за месец јуни од тековната година, и

- за периодот јули – декември, порамнување се врши со фактурата за месец декември од тековната година.

По искористување на квотата во една организациона единица - аптека, истата по истекот на 20-от ден во месецот може да користи средства од преостанатата квота од друга организациона единица - аптека во рамки на вкупниот месечен износ на средства на здравствена установа – аптека (правно лице) во една подрачна служба.

#### Член 12

За организационите единици - аптеки кои поради настанати статусни промени (присоединување односно раздвојување или промена на седиште) немаат комплетна реализација на квотата за одреден месец за последните шест месеци за кои Фондот има податоци, по евидентирање на настанатата статусна промена, определувањето односно прераспределбата ќе се врши при наредната пресметка на квотите.

#### Член 13

За аптеките кои прв пат склучуваат договор со Фондот, месечниот износ на средства за издадени лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за примарна здравствена заштита нема да се намалува за период од една година од денот на склучувањето на договорот.

#### Надоместок за здравствени услуги

#### Член 14

За извршена здравствена услуга обезбедување на лекови на рецепт од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот за примарна здравствена заштита, Фондот плаќа надоместок.

Надоместок се пресметува како процент на реализираниот износ на квотата, според референтните цени на лековите односно фактурните цени на лековите без пресметан ДДВ. За лековите кои се издаваат на рецепт на товар на Фондот, а кои не влегуваат во квотите на организационите единици - аптеки согласно член 15 од овој правилник, надоместокот се утврдува во фиксен износ по реализиран рецепт. Висината на надоместокот од став 1 на овој член ја утврдува со одлука Управниот одбор на Фондот.

Плаќањето на надоместокот на здравствената установа се врши на начин и во рокови утврдени со договор склучен меѓу Фондот и здравствената установа.

Лекови кои не влегуваат во квотите на организационите единици –  
аптеки

#### Член 15

Скапите лекови од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот што се издаваат на рецепт во примарната здравствена заштита, се утврдуваат со одлука на Управниот одбор на Фондот. Износот на средства за издадени скапи лекови од Листата на лекови, не влегуваат во квотата на организационата единица - аптека.

Лековите од Листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот и кои може да ги пропишуваат лекарите во дежурната служба и се

издаваат на рецепт во примарна здравствена заштита, се утврдуваат со одлука на Управниот одбор на Фондот. Износот на средства за издадени лекови кои може да ги пропишуваат лекарите од дежурната служба, не влегуваат во квотата на организационата единица – аптека

#### Преодни и завршни одредби

##### Член 16

Определувањето и прераспределбата на квотите на организационите единици - аптеки по 01.01.2019 година ќе се врши врз основа на одредбите од овој правилник, со исклучок на членот 7.

##### Член 17

Овој правилник влегува во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, а ќе се објави по добивањето на согласност од министерот за здравство.

Со денот на влегување во сила на овој правилник, престанува да важи Правилникот за критериумите за склучување договори, утврдување на постапка за определување на месечниот износ на средства и начинот на плаќање на здравствените услуги на здравствените установи кои вршат обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита („Службен весник на Република Македонија“ 34/2014, 48/2015, 191/2015, 41/2016 и 157/2016).

Трнувајќи од содржината на оспорениот правилник кој е донесен врз основа на член 56 став 1 точка 3 од Законот за здравствено осигурување произлегува дека со него се уредуваат прашањата коишто се однесуваат на критериумите за склучување на договори, утврдување на постапката за определување на месечниот износ на средства и начинот на плаќање на здравствените установи кои вршат обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од листата на лекови коишто паѓаат на товар на Фондот во примарната здравствена заштита, односно, определување на вкупните годишни средства наменети за утврдување на квоти по организациони единици – аптеки; критериуми за определување на буџет за лекови на рецепт од Листата на лекови коишто паѓаат на товар на Фондот во примарна здравствена заштита по подрачни служби на Фондот; определување на месечни износи на здравствени установи - аптеки и организациони единици

ци аптеки во подрачните служби; определување на квоти по организациони единици – аптеки во подрачните служби; прераспределба на квоти по организациони единици – аптеки; надоместок за здравствени услуги и лекови кои не влегуваат во квотите на организационите единици – аптеки.

4. Согласно член 8 став 1 алинеја 6 од Уставот на Република Северна Македонија, покрај другите темелни вредности на уставниот поредок на Републиката е и слободата на пазарот и претприемништвото.

Според член 9 став 2 од Уставот, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 34 од Уставот, „Граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор, а според член 35 став 1 од Уставот, Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност“.

Според член 39 од Уставот, „На секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита, а според ставот 2 на овој член граѓанинот има право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите“.

Со членот 55 од Уставот, се гарантира слободата на пазарот и претприемништвото. Републиката обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот. Слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.

Тргувајќи од наведените уставни одредби, како и од карактерот на Република Македонија како социјална држава што има за цел воспоставување на социјална заштита и правда, Републиката обезбедува здравствена заштита што има основа во темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија, хуманизмот, социјалната правда и солидарност.

Притоа, Уставот утврдува право на социјално осигурување и го гарантира правото на здравствена заштита, а условите, начинот и обемот на правата се уредуваат со посебни закони.

5. Со членот 1 од Законот за здравствената заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2012, 145/2012, 87/2013, 164/2013, 39/2014, 43/2014, 132/2014, 188/2014, 10/2015, 61/2015, 154/2015, 192/2015, 17/2016 и 37/2016) се уредуваат прашањата коишто се однесуваат на системот и организацијата на здравствената заштита и вршењето на здравствената дејност, загарантираните права и утврдените потреби и интереси на државата во обезбедувањето на здравствената заштита, здравствените установи, вработувањето, правата и должностите, одговорноста, евалуацијата, престанокот на вработувањето, заштитата и одлучувањето за правата и обврските на здравствените работници и здравствените соработници, квалитетот и сигурноста во здравствената дејност, коморите и стручните здруженија, рекламирањето и огласувањето на здравствената дејност, вршењето на здравствена дејност во вонредни услови и надзорот над вршењето на здравствената дејност.

Според член 13 од Законот за здравствена заштита:

(1) Здравствената дејност се врши во мрежа на здравствени установи и надвор од мрежата на здравствени установи.

(2) Република Македонија е надлежна за остварувањето на здравствената заштита во мрежата на здравствени установи, во која се врши здравствена дејност под услови утврдени со овој закон.

(3) Здравствената дејност во мрежата ја вршат јавни и приватни здравствени установи, кои вршат дејност врз основа на лиценца.

(4) Здравствената дејност надвор од мрежата ја вршат приватни здравствени установи под услови утврдени со овој закон и се финансира од здравствените услуги кои пациентите ги плаќаат со лични средства.

Во членот 15 од Законот, е утврдено значењето на одделни изрази кои се употребуваат во законот, па така:

6. „Договор со Фондот за здравствено осигурување на Македонија“ е договор меѓу Фондот за здравствено осигурување на Македонија и здравствената установа во мрежата, со кој тие се договараат за обемот и видот на здравствените услуги кои здравствената установа во мрежата ќе ги изврши во определен период, согласно со прописите од областа на задолжителното здравствено осигурување.

13. „Здравствена установа во мрежа“ се јавни здравствени установи и приватни здравствени установи кои вршат дејност врз основа на лиценца, а кои вршат здравствена дејност во мрежата на здравствени установи.

19. „Мрежа на здравствени установи“ е определување на потребниот број здравствени установи и видовите на здравствена дејност, односно специјалност кои се обезбедуваат во определени географски подрачја според местото на живеење на корисниците на здравствената заштита, кои треба да се обезбедат во согласност со потребите за здравствена заштита на населението на територијата на Република Македонија;

20. „Непрофитност на вршењето на здравствена дејност во мрежата“ значи целиот вишок на приходи над расходите здравствените установи во мрежата да го наменуваат за развој на здравствените услуги и здравствената дејност;

38. „Фармацевтска дејност“ е дел од здравствената дејност, која опфаќа непрекинато, континуирано снабдување со лекови и медицински помагала, нивна изработка, производство, дистрибуција и контрола, информирање, советување, консултирање и едуцирање на пациентите и здравствените работници за рационална и ефикасна употреба на лековите и медицинските помагала и следење на ефектите од употребата на лековите;

Во членот 17 од Законот е предвидено дека:

(1) Со мрежата на здравствени установи согласно со овој закон (во натамошниот текст: мрежа) се утврдуваат:

- видовите на здравствена дејност кои се обезбедуваат во определени географски подрачја според местото на живеење на корисниците на здравствената заштита,

- кадровските, просторните и сместувачките капацитети на болниците за вршење на одделен вид здравствена дејност, односно специјалност,

- видот и бројот на технички сложена дијагностичка опрема и

- просторниот распоред на вршењето на здравствената дејност, вклучувајќи определување на видот и обемот на здравствените услуги.

(2) Мрежата од ставот (1) на овој член се состои од мрежа на здравствени установи на:

- примарно ниво на здравствена заштита за вршење на дејностите од примарна здравствена заштита и фармацевтска дејност,

- секундарно ниво на здравствена заштита за вршење на специјалистичко- консултативна и болничка здравствена дејност и

- терцијарно ниво на здравствена заштита за вршење на најсложените здравствени услуги во специјалистичко-консултативната и

болничката здравствена дејност кои не е можно или не е добро да се вршат на пониските нивоа на здравствената дејност.

(3) Мрежата од ставот (1) на овој член ја утврдува Владата врз основа на следниве критериуми:

- потребите на населението од здравствени услуги,
- бројот, возраста, полот, социјалната структура и здравствената состојба на жителите на подрачјето за кое се определува мрежата,
- обезбедување на рамномерна достапност на здравствените услуги, особено за амбулантски третман и итна медицинска помош,
- минималниот број на здравствени услуги по здравствени установи, кој е потребен за одржување на квалитетот и сигурноста на практичните вештини и искуства,
- обезбедувањето на централната улога на примарната здравствена заштита,
- поделбата на работата меѓу здравствената дејност на примарно, секундарно и терцијарно ниво на здравствена заштита,
- обезбедувањето на здравствени капацитети, согласно со обемот на правата од задолжителното здравствено осигурување и економската оправданост,
- технолошкиот и научниот развој во областа на здравствената дејност;
- степенот на урбанизираност на подрачјата, специфичностите на населеноста, сообраќајните поврзувања, миграциите на населението и достапноста до здравствените установи и
- посебните услови на демографски загрозените подрачја.

(4) Владата ги утврдува стандардите за обезбедување со капацитети во мрежата, во зависност од бројот на жители или групи на жители според полот и возраста по:

- одделен носител на здравствена дејност,
- болничка постела и за одделна специјалност и
- технички посложена единица, односно опрема.

(5) При утврдувањето на стандардите од ставот (4) на овој член Владата може да побара мислење од Фондот.

Оттука произлегува дека правото на здравствена заштита како дел од социјалното осигурување во поширока смисла се уредува со закон и дека законодавецот има право да создава нормативни претпоставки за остварување на уставно гарантираното право на граѓаните на здравствена заштита. Здравствената дејност е дејност од јавен интерес што се врши како јавна служба со која се обезбедува здравствена заштита, а која ги опфаќа мерките, активностите и постапките, коишто во согласност со медицината заснована на докази и со користењето здравствена технологија, користат за зачувување и унапредување на здрав-

јето, за спречување, рано откривање и сузбивање на болести, повреди и други нарушувања на здравјето предизвикани од влијанието на работната и животната средина, за навремено и ефикасно лекување, како и за здравствена нега и рехабилитација.

6. Со Законот за здравствено осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр. 25/00, 34/00, 96/00, 50/01, 11/02, 31/03, 84/05, 37/06, 18/07, 36/07, 82/08, 98/08, 6/09, 67/09, 50/10, 156/10, 53/11, 26/12, 16/13, 91/13, 187/13, 43/14, 44/14, 97/14, 112/14, 113/14, 188/14, 20/15, 61/15, 98/15, 129/15, 150/15, 154/15, 192/15, 217/15, 27/16, 37/16, 120/16, 142/16 и 171/17), врз основа на чии одредби е донесен оспорениот правилник, е определено дека со овој закон се уредува здравственото осигурување на граѓаните, правата и обврските од здравственото осигурување, како и начинот на спроведување на здравственото осигурување.

Согласно наведениот закон, здравственото осигурување се установува како задолжително и доброволно.

Задолжително здравствено осигурување се установува за сите граѓани на Република Македонија заради обезбедување на здравствени услуги и парични надоместоци врз начелата на сеопфатност, солидарност, еднаквост и ефективно користење на средствата под услови утврдени со овој закон.

Доброволно здравствено осигурување се установува за обезбедување на здравствени услуги кои не се опфатени со задолжителното здравствено осигурување.

Задолжителното здравствено осигурување го спроведува Фондот за здравствено осигурување на Македонија (во натамошниот текст: Фонд).

Во членот 8 и 9 од Законот се утврдени основните здравствени услуги а) во примарната здравствена заштита, б) во специјалистичко-консултативната здравствена заштита, в) во болничка здравствена заштита, и г) обдукција на умрени по барање на здравствените установи. Наведените здравствени услуги кои подетално се наведени во Законот, осигуреното лице може да ги оствари на товар на Фондот за здравствено осигурување во здравствени установи коишто се во рамките на мрежата, а со кои Фондот како купувач на здравствените услуги има склучено договори. Меѓу здравствените услуги од примарната здравствена заштита се предвидени и лекови според листата на

лекови што со општ акт ја утврдува Фондот на кој министерот за здравство дава согласност.

Основните здравствени услуги од ставот 1 на овој член Фондот ги обезбедува на осигурените лица во здравствените установи утврдени со мрежата на здравствени установи, во која се врши здравствената дејност, согласно со прописите од областа на здравствената заштита, во висина на утврдени цени со општ акт на Фондот, на кој министерот за здравство дава согласност.

Фондот со општ акт поблиску ги определува начинот на остварувањето на правата на здравствени услуги, како и спроведување на здравствената заштита, на кој министерот за здравство дава согласност.

Во членот 54 од Законот за здравствено осигурување, утврдени се надлежностите на Фондот:

1) ги спроведува прописите и политиката на развојот и унапредувањето на здравствената заштита во врска со задолжителното здравствено осигурување;

2) со општи акти ги уредува прашањата за кои е овластен со овој закон;

3) планира и прибира средства од задолжителното здравствено осигурување;

4) обезбедува остварување на права од задолжителното здравствено осигурување на осигурените лица, се грижи за законито остварување на нивните права и им пружа стручна помош при остварувањата на нивните права и интереси;

5) ги плаќа здравствените услуги за осигурените лица на здравствените установи кои ги обезбедуваат здравствените услуги според бројот на осигурени лица (капитација) во примарна здравствена заштита, според утврдени цени на здравствените услуги во специјалистичко-консултативната здравствена заштита и здравствени услуги во болничка здравствена заштита:

- групирани по дијагностички сродни групи (ДСГ) методологија за акутна нега на хоспитализирани болни според утврдени дијагностички сродни групи ДСГ референтни цени и

- според утврдени цени на здравствени услуги во болничка здравствена заштита за дневна болница, хронично лежечки болни и медицинска рехабилитација и физикална терапија за лежечки болни.

6) ги плаќа надоместоците на плати и други парични надоместоци;

7) е избришана;

8) ги утврдува референтните цени на здравствените услуги, лековите, ортопедските и други помагала кои ги надоместува Фондот, на кои министерот за здравство дава согласност.;

9) договара обезбедување на здравствени услуги на осигурените лица со здравствените установи според нормативи и стандарди базирани врз усвоена медицинска доктрина и медицина базирана на докази за ефикасна и рационална здравствена заштита;

10) развива сопствен информативен систем со потребни податоци за задолжителното здравствено осигурување;

10-а) издава електронска картичка за здравствено осигурување и води евиденција за нејзиното издавање;

10-б) води и други евиденции од здравственото осигурување;

11) ги спроведува меѓународните договори во делот на задолжителното здравствено осигурување;

12) врши увид и контрола на договорениот обем и вид на обезбедени здравствени услуги на осигурените лица во здравствените установи, на документацијата поврзана со укажаните здравствени услуги и на спроведувањето на медицината базирана на докази;

13) презема мерки за ефикасно, ефективно и економично користење на средствата од задолжителното здравствено осигурување;

14) одлучува за правата од задолжителното здравствено осигурување во прв степен и

15) врши и други работи во врска со правата и обврските од задолжителното здравствено осигурување.

Според член 56 став 1 точка 3 од Законот, Управниот одбор на Фондот ги донесува општите акти предвидени со овој закон кои се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“.

Во членот 63 од Законот е предвидено дека Фондот, врз основа на начелата на ефикасно, ефективно и економично користење на средствата ги покрива трошоците за:

1) здравствените услуги опфатени во основниот пакет на здравствените услуги што здравствените установи ги пружаат на осигурените лица;

2) лекови, помошни медицински материјали кои служат за примена на лековите и санитарски материјал потребен за лекување, утврдени со општ акт;

3) протези, ортопедски и други помагала, помошни и санитарски справи и материјали и заботехнички средства, утврдени со општ акт;

4) парични надоместоци;

5) инвестициони вложувања за создавање и подобрување на условите за укажување на здравствени услуги на осигурените лица;

6) вршењето на функцијата на Фондот;

7) дел од мерките и активностите за спроведување на превентивните и други програми за лекување одредени болести, како и за хендикепираните лица, согласно со Законот за здравствена заштита и

8) други потреби за спроведување на задолжителното здравствено осигурување.

Според член 63-г од Законот е предвидено дека:

Утврдувањето на вкупниот износ на средства за лекови, ортопедски и други помагала кои се на товар на средствата на Фондот, се следи преку интегриран систем на следење на потрошувачката до висина на вкупно обезбедените средства во буџетот на Фондот.

Според член 68-а од Законот, Фондот е купувач на здравствени услуги во интерес на осигурените лица.

Во зависност од потребите за здравствените услуги и утврдените средства за таа намена во буџетот на Фондот, Фондот купува здравствени услуги за што склучува и раскинува договори со здравствените установи.

Во членот 69 од Законот е предвидено дека Фондот со општ акт, утврдува критериуми за склучување на договори со здравствените установи за купување на основните здравствени услуги од овој закон, начинот на склучувањето на договорите и за начинот на плаќањето на здравствените услуги според:

- бројот на осигурените лица во примарната здравствена заштита;
- цени на завршени здравствени услуги во специјалистичко-консултативна здравствена заштита,
- цени на здравствени услуги групирани во ДСГ во болничка здравствена заштита за акутно хоспитализирани болни,
- договорени цени за здравствени услуги кои не се вршат во јавните здравствени установи од болничката здравствена заштита;
- утврдени цени на здравствени услуги во болничката здравствена заштита за дневна болница, хронично лежечки болни и медицинска рехабилитација и физикална терапија за лежечки болни;
- програмите за одделни видови здравствена заштита, односно услуги и
- утврдените средства во Буџетот на Фондот по намени,
- други критериуми.

Во членот 70 од Законот е предвидено дека:

За извршување на здравствените услуги, Фондот како купувач на здравствени услуги склучува и раскинува договори со здравствените установи согласно со лиценцата за вршење на здравствената дејност во мрежата на здравствени установи.

Во договорите од ставот 1 на овој член се уредува видот, обемот, квалитетот и роковите за остварување на здравствената заштита, односно здравствените услуги според медицина базирана на докази, начинот на пресметувањето и плаќањето на здравствените услуги, причините и условите под кои може да се раскине договорот и договорната казна.

Договорите од ставот 1 на овој член се склучуваат во писмена форма, а може да се склучуваат и во електронска форма при што се користи електронски потпис со валиден дигитален сертификат од електронската картичка за здравствено осигурување.

Договорите од ставот 1 на овој член се склучуваат за период од една или повеќе години, за целиот период на важење на лиценцата за вршење на здравствената дејност во мрежата на здравствени установи согласно со прописите од областа на здравствената заштита.

Здравствената установа е должна да укажува здравствени услуги во рамките на договорот од ставот 3 на овој член и на видно место да истакне кои услуги ги обезбедува преку договорот на товар на средствата на Фондот.

Здравствените услуги на осигурените лица кои се извршени спротивно на ставот 1 на овој член, не паѓаат на товар на средствата на Фондот.

Тргувајќи од анализата на Законот за здравствена заштита и здравствено осигурување произлегува дека Фондот е овластен со општ акт да ги утврди критериумите за склучување на договори со здравствени установи. Притоа Законот ги определил можните начини на плаќање на здравствените услуги, а Фондот на таа основа е овластен со Законот да ги разработи и операционализира законските одредби заради нивно извршување. Со членот 69 од Законот, се дава законска рамка и глобално се определуваат можните начини (критериуми) за склучување на договори со здравствените установи, врз основа на кои Фондот има овластување со подзаконски акт да ги доуреди предметните прашања.

Со членот 56 од Законот, како што е наведено, е утврден делокругот на работата на Управниот одбор на Фондот, во рамки на кој спаѓа и носењето на општите акти.

Тргувајќи од наведените уставни одредби како и одредбите од наведените закони, посебно содржината на оспорениот

правилник и оспорените членови, Судот оцени дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот правилник во целина и оспорениот член со уставните и законските одредби на кои се повикува подносителот на иницијативата. Ова од причини што во конкретниов случај станува збор за разработка на правата на граѓаните определени во Законот за здравственото осигурување, како и уредување на начинот и постапката на остварувањето на законските права, од каде произлегува дека целината на правилникот е во функција на остварувањето на Законот и како таков не излегува надвор од законските рамки. Тоа произлегува и од членот 9 од Законот во кој таксативно се наведени правата коишто ги остваруваат осигурениците и тоа правата од основниот пакет на здравствени услуги на сите нивоа на здравствена заштита: на примарно ниво, на ниво на специјалистичко консултативна и болничка здравствена заштита.

Имено во член 9 а) став 8 од Законот за здравствено осигурување покрај другите права граѓаните имаат право на лекови според Листата на лекови што со општ акт ги утврдува Фондот на кој министерот за здравство дава согласност што во конкретниов случај е уредено со оспорениот правилник во целина.

Со оглед на наведеното, Судот оцени дека со оспорениот Правилник во целина, и член 6 став 4 алинеја 2 се врши разработка на правата на граѓаните определени во Законот за здравственото осигурување, како и уредување на начинот и постапката на остварувањето на законските права, односно, со оспорената одредба од Правилникот во суштина Управниот одбор на Фондот за здравствено осигурување ги утврдил критериумите за склучување на договори за определување на месечниот износ на средства и месечната квота на лекови на рецепт од листата на лекови коишто паѓаат на товар на Фондот.

Ова дотолку повеќе што договорот помеѓу Фондот и одредена здравствена установа е доброволен договорен однос помеѓу Фондот како купувач на услугите од една страна и здравствената установа, како продавач на услугите, од друга страна. Станува збор за чист облигационо-правен однос (договорен однос) од кој произлегуваат одредени права и обврски за двете страни - Фондот за здравствено осигурување (како купувач) и одредена здравствена установа аптека (како продавач на здравствени услуги). Во оваа смисла тврдењето во иницијативата дека одреде-

ни приватни здравствени аптеки со повеќе организациони единици биле доведени во нееднаква правна положба во однос на другите аптеки кои имаат само една аптека не се основани од причина што Фондот врз основа на договорот склучен со секоја аптека врши распределба на лековите од позитивната листа во одредена квота, а врз основа на расположивите максимални месечни износи, односно средства со кои располага.

Во однос на наводите од иницијативата, во која подносителот се повикува на одделни одредби од Законот за спречување и заштита од дискриминација, Законот за заштита на правата на пациентите, Законот за лековите и медицинските помагала и Законот за општата управна постапка кои беа земени во предвид при обработка на рефератот, Судот оцени дека истите не се од значење за прашањето што се покренува со иницијативата.

7. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.137/2018 од 18.09.2019)**

## **I.5. РЕШЕНИЈА ЗА ОТФРЛАЊЕ НА ИНИЦИЈАТИВИТЕ**

### **1.5.1. Ненадлежност**

**41.**

**У.бр.118/2018**

**- Одлука за разрешување на претседател и членови на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен**

Од содржината на оспорената одлука произлегува дека со неа се врши поименчно разрешување од должност на претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, од што произлегува дека по својата форма и содржина претставува поединечен акт и нема карактер на пропис во смисла на членот 110 од Уставот поради што иницијативата се отфрла согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд.

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 6 февруари 2019 година, донесе

### **РЕШЕНИЕ**

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценка на уставноста и законитоста на Одлуката за разрешување на претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, бр.08-4480/1 од 23 јули 2018 година, донесена од Собранието на

Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.137/2018).

2. Борче Размоски од Ресен, Илче Мушаревски од Ресен и Влатко Сајкоски од Кичево, до Уставниот суд на Република Македонија поднесоа иницијатива за поведување постапка за оценка на уставноста и законитоста на Одлуката означена во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата оспорената одлука била во спротивност со: член 8 став 1 алинеи 3 и 4 од Уставот, кои се однесуваат на владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, како темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија; потоа, со членот 9 од Уставот, според кој граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба; потоа со членот 51 од Уставот, според кој во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон и секој е должен да ги почитува Уставот и законите; и со член 68 став 1 алинеја 16 од Уставот, според кој Собранието на Република Македонија врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон.

Во иницијативата, исто така се наведува дека оспорената одлука не била во согласност и со одредби од Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2011, 148/2013, 41/2014, 130/2014, 53/2016 и 11/2018), и тоа со: член 3 став 2 според кој претседателот и членовите на оваа комисија ги именува и ги разрешува Собранието на Република Македонија на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на Република Македонија; и со член 4 став 1 од овој закон, според кој Собранието на Република Македонија го разрешува претседателот или членот на Државната комисија пред истекот на мандатот ако: тоа сам го побара, трајно ја загуби способноста за вршење на функцијата што го утврдува Собранието на Република Македонија, е осуден со правосилна судска пресуда за кривично дело на безусловна казна затвор од најмалку шест месеци, ги исполни условите за старосна пензија, врши работи кои се

неспојливи со функцијата член или претседател на Државната комисија, или настапи смрт на претседателот или членот.

Во иницијативата се укажува дека во член 3 став 2 од наведениот Закон јасно било утврдено дека Собранието на Република Македонија само на предлог на собраниската Комисија за прашања на избори и именувања, можело да ги разреши претседателот и членовите на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, а не на предлог на Владата на Република Македонија, имајќи во предвид дека со Решение У.бр.57/2017 од 11 јуни 2018 година Уставниот суд на Република Македонија уставно го проблематизирал член 4 став 2 од Законот, во кој било пропишано дека предлог за разрешување на претседателот и член на Државната комисија можела да поднесе до Собранието и Владата на Република Македонија, а потоа овој став од наведениот член од Законот Судот го укинал.

Имено, факт било дека оспорената одлука на Собранието на Република Македонија, е донесена на предлог на Владата на Република Македонија од 5 април 2018 година, со образложение дека претседателот и членовите на Државната комисија не покажале резултати во работењето.

Според наводите во иницијативата, Уставниот суд со свое Решение У.бр.57/2017 од 11 јуни 2018 година повел постапка за оценување на уставноста на член 4 став 2 од Законот за основање на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, каде било предвидено предлог за разрешување на претседател и член на Државната комисија може да поднесе и Владата на Република Македонија, а и покрај тоа еден месец подоцна, Собранието на Република Македонија на предлог на Владата, ја донело оспорената одлука за разрешување, на седница на 23 јули 2018 година која била објавена во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 137/2018 на 24 јули 2018 година, што укажувало на тоа дека Собранието на Република Македонија не го имало во предвид Решението на Уставниот суд.

Во иницијативата се наведува дека оспорената одлука за разрешување ја донело Собранието на Република Македонија, спротивно на член 3 став 2 од Законот, кој упатува дека предлогот за разрешување требало да биде доставен од страна на Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собра-

нието на Република Македонија, но во случајов таков предлог од ова тело на Собранието не бил доставен до Собранието па оттука и не е јасно зошто во уводниот дел оспорената одлука се повикува на член 3 став 2 од Законот, а нема основ за тоа.

Со оглед на тоа што не бил исполнет ниту еден од императивно поставените услови во Законот за да може Собранието да ја донесе Одлуката за разрешување на претседател или член на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, произлегувало дека со оспорената одлука се повредувале одредбите од Уставот и Законот кои се погоре изнесени, поради што се предлага Судот да поведе постапка за оценка на уставноста и законитоста на оспорената одлука и истата да ја отстрани од правниот поредок.

3. Судот на седницата утврди дека врз основа на член 3 став 2, а во врска со член 4 став 2 од Законот за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен („Службен весник на Република Македонија“ бр.51/2011, 148/2013, 41/2014, 130/2014, 53/2016 и 11/2018), Собранието на Република Македонија, на седницата одржана на 23 јули 2018 година, донела

#### О Д Л У К А

за разрешување на претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен:

1. Од функцијата претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен се разрешуваат:

- а) од претседател:
  - Ирена Брзанова,
- б) од членови:
  - Илче Мушаревски,
  - Борче Размоски,
  - Влатко Сајкоски,
  - Јаготка Ивановска,
  - Менсур Зенуни,
  - Шериф Мемети,
  - Благица Тодорова,
  - Дарко Доневски,
  - Снежана Филиповска Павлеска и
  - Јетмир Лика.

2. Оваа одлука влегува во сила со денот на донесувањето, а ќе се објави во „Службен весник на Република Македонија“.

Бр.08-4480/1  
23 јули 2018 година  
Скопје

Претседател  
на Собранието на Република  
Македонија  
м-р Талат Џафери

Оваа одлука била објавена на 24 јули 2018 година во „Службен весник на Република Македонија“ бр.137/2018.

4. Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и колективни договори со Уставот и со законите.

Согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Тргувајќи од правните елементи коишто го определуваат прописот, а според кои тој треба да содржи општи норми на однесување, да уредува односи на субјектите во правото на општ начин и да утврдува права и обврски на неопределен круг на субјекти во правото, произлегува дека во конкретниов случај оспорената одлука нема карактер на пропис во смисла на наведената уставна одредба, поради што истата не може да биде предмет на уставно-судска оценка.

Имено, од содржината на оспорената одлука произлегува дека со неа се врши поименично разрешување од должност на претседател и членови на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, од што произлегува дека по својата форма и содржина претставува поединечен акт и нема карактер на пропис во смисла на членот 110 од Уставот на Република Македонија. Со оспорената одлука не се уредуваат односи на неопределен број на субјекти на општ начин, поради што не се исполнети условите Уставниот суд да се впушти во одлучување и анализа на основаноста на наводите во иницијативата и истата следи да се отфрли согласно наведената деловничка одредба.

5. Поради изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.118/2018 од 06.02.2019)**

## 42.

### У.бр.60/2019

**- Административна селекција за вработување на судски службеници**

**Надлежност е на законодавецот кој ги донесува, изменува и дополнува законите да врши номотехничко усогласување на законски одредби, со настаната правна последица како резултат на извршени измени на законот, а не на Уставниот суд, поради што Судот ја отфрли иницијативата согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992), на седницата одржана на 22 мај 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 29 став 11 и став 12 во делот: „од ставот 13 на“ од Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016 и 198/2018).

2. Игорчо Точев од Кочани, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста одредбите означени во точката 1 на ова решение.

Оспорените законски одредби подносителот на иницијативата ги оспорува од аспект на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката, утврдена со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

Најнапред, во иницијативата се дава содржината на членот 29 од Законот за судска служба, пред и по измената на овој член извршена со членот 9 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр.198/2018).

Пред изменувањето, членот 29 имал 14 става, а со наведениот закон за изменување и дополнување на Законот за судска служба, ставовите 9 и 10 се бришат, ставот 11 станува став 9, а ставовите 12, 13 и 14 стануваат ставови 10, 11 и 12.

По извршената измена, ставовите 11 и 12 гласат:

„(11) Најмногу десет пати повеќе кандидати од бројот на работните места за кои се спроведува постапката, а кои биле најдобро рангирани на листата од ставот (11) на овој член, преминуваат во следната фаза на селекција.

(12) Испитот за судски службеник го полагаат и кандидатите кои имаат ист број на бодови со последно рангираните кандидати од ставот (13) на овој член.“

Според подносителот на иницијативата, од содржината на оспорениот став 11 од Законот, неспорно произлегувало дека одредбата упатувала на примена на самата себеси. По измената на Законот и извршеното пренумерирање на ставовите во членот 29, ставот 11 повеќе не го пропишувал она што се вреднува и бодува на лицето кое се јавило на јавен оглас за вработување на судски службеник. По измената на Законот, она што се вреднува и бодува кај лицето кое се јавило на јавен оглас за вработување на судски службеник, се пропишувало со одредбата од став 8 на членот 29 од Законот.

Наведеното можело да ги доведе во заблуда оние на кои се однесува одредбата и оние кои треба да ја применат одредбата, но не само опорениот став 11, туку и одредбата од членот 29 како целина, и тоа првенствено Комисијата за администра-тивна селекција.

Понатаму, во иницијативата се наведува дека владеењето на правото како начело прифатено со Уставот, подразбирало постоење на јасни, прецизни и концизни норми. Кога нормите упатуваат на примена на друга норма, а заради формирање на правно функционална логична целина на норми кои треба да се надополнуваат една со друга, неминовно било нормата кон чија примена се упатува, да содржи во себе прецизен и јасен опис што сака да се постигне со истата а со цел надополнување на нормата која упатува кон неа.

Во конкретниот случај, со оспорениот член 29 став 11 од Законот за судска служба, тоа не било така. Дотолку повеќе што, членот 29 од Законот носел наслов: „Административна селекција за вработување“ која е поместена во глава VI од Законот која носи назив: „ВРАБОТУВАЊЕ НА СУДСКИ СЛУЖБЕНИЦИ“ и претставувала прв чекор во постапката за селекција за вработување на судски службеници, кое нешто само по себе укажувало на важноста на самата постапка.

Оспорениот дел од ставот 12 од Законот, исто така не бил во согласност со начелото на владеењето на правото имајќи ја предвид одредбата од член 9 став 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр.198/2018) од едноставна причина што упатувала на непостоечки став во одредбата од членот 29 од наведениот закон.

Поради наведеното, се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оценување на уставноста на член 29 став 11 и став 12 во делот: „ од ставот 13 на“ од Законот за судска служба , по што истите да ги укине како спротивни на Уставот.

3. Судот на седницата утврди дека според член 29 став 11 од Законот за судска служба, најмногу десет пати повеќе кандидати од бројот на работните места за кои се спроведува постапката, а кои биле најдобро рангирани на листата од ставот (11) на овој член, преминуваат во следната фаза на селекција.

Според ставот 12 на истиот член, испитот за судски службеник го полагаат и кандидатите кои имаат ист број на бодови со последно рангираните кандидати од ставот (13) на овој член.

4. Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно со член 110 алинеја 1 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Со Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016 и 198/2018), се уредуваат правата, должностите, одговорностите на судските службеници, системот на плати и надоместоци на плати на судските службеници (член 1).

Главата VI од Законот носи наслов: „ВРАБОТУВАЊЕ НА СУДСКИ СЛУЖБЕНИЦИ“. Во рамките на оваа глава е систематизиран и членот 29 од Законот, кој носи наслов: „Административна селекција за вработување“.

Пред неговото изменување со членот 9 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр.198/2018), членот 29 содржел 14 става.

Со членот 9 од наведениот закон за изменување и дополнување на Законот за судска служба, во членот 29 став (3) по зборот „струката“ запирката се заменува со точка, а зборовите до крајот на реченицата се бришат. Ставовите (9) и (10) се бришат. Во ставот (11) кој станува став (9) во петтиот и шестиот ред зборовите: „идентификационите кодови“ се заменуваат со зборот „шифрите“. Ставовите (12), (13) и (14) стануваат ставови (10), (11) и (12).

По наведената законска измена, членот 29 гласи:

„(1) Административната селекција се состои од проверка на внесените податоци во пријавата за вработување со условите утврдени во јавниот оглас, приложените докази во пријавата и нивно бодирање.

(2) За кандидатите кои при административната селекција ќе се утврди дека не ги исполнуваат условите утврдени во јавниот оглас, постапката на селекција завршува.

(3) Вкупниот број на бодови за секој пријавен кандидат се утврдува врз основа на бодовите од стручните квалификации, работното искуство во структурата.

(4) Стручните квалификации се вреднуваат во однос на формалното и неформалното образование.

(5) Формалното образование на кандидатите за судски службеници од категориите Б и В се вреднува согласно со постигнатиот успех на сите циклуси на студии кои ги завршил кандидатот и од рангирањето на универзитетот според ранг-листата на домашни универзитети согласно со Законот за високото образование и ранг-листите на странските универзитети и тоа следниве: Shanghai Ranking-ARWU (Academic Ranking of World Universities); Times Higher Education World University Ranking и QS World University Ranking.

(6) Формалното образование на кандидатите за судски службеници од категоријата Г се вреднува согласно со постигнатиот успех во средното, односно вишото образование.

(7) Неформалното образование на кандидатите за судски службеници се вреднува во зависност од бројот и релевантноста на меѓународно признатите стручни сертификати или уверенија за работното место.

(8) Работното искуство во структурата, доколку кандидатот бил вработен, се вреднува во зависност од времетраењето и од видот на одговорноста на работното место (раководно/нераководно). Дополнителните бодови носат позитивни препораки на кандидатот од претходните работни места и волонтерскиот стаж на кандидатот во институциите на јавниот сектор.

(9) Административната селекција завршува најдоцна во рок од 15 дена по истекот на рокот за пријавување на кандидатите на јавните огласи, за што Комисијата за селекција за вработување подготвува листа со шифрите на кандидатите за кои постапката на селекција завршила и ранг-листата со шифрите на кандидатите кои ја поминале административната селекција и ги објавува на веб страницата на судот.

(10) Датумот и времето на одржување на испит за судски службеник се објавуваат заедно со ранг-листата од ставот (11) на овој член и истиот не може да биде пократок од десет дена, а подолг од 30 дена од денот на објавувањето на ранг-листата.

(11) Најмногу десет пати повеќе кандидати од бројот на работните места за кои се спроведува постапката, а кои биле најдобро рангирани на листата од ставот (11) на овој член, преминуваат во следната фаза на селекција.

(12) Испитот за судски службеник го полагаат и кандидатите кои имаат ист број на бодови со последно рангираните кандидати од ставот (13) на овој член.“

Од наведеното произлегува дека актуелниот член 29 од Законот за судска служба има 12 става, при што законодавецот,

поради бришење на ставовите 9 и 10, извршил пренумерација на ставовите 11, 12, 13 и 14, на начин што истите се нумерирани како ставови 9, 10, 11 и 12, но притоа пропуштил наведената пренумерација да ја усогласи и во текстот на новите ставови 11 и 12, во кои останало повикување на непроменета нумерацијата на претходните ставови 11 и 13, наместо 9 и 11, како што всушност произлегува од содржината на одредбите. Имено, неспорно е дека ранг-листата на кандидати се изготвува согласно новиот став 9 (стариот 11), а испитот за судски службеник го полагаат и кандидатите кои имаат ист број на бодови со последно рангираните кандидат од новиот став 11 (стариот 13).

При вака утврдена фактичка и правна состојба, со иницијативата се поставува прашањето дали со наведениот пропуст од страна на законодавецот, оспорените ставови 11 и 12 на членот 29 од Законот за судска служба, стануваат недоволно јасни и прецизни одредби кои можат да ги доведат во заблуда оние на кои се однесуваат и оние коишто треба да ги применуваат и тоа првенствено Комисијата за административна селекција и дали на тој начин се повредува начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок на Републиката.

Имајќи ја во вид целината на членот 29 од Законот, и покрај наведените недоследности во ставовите 11 и 12 во членот, според Судот, станува збор за јасна и прецизна законска одредба во која се пропишува начинот и постапката за административна селекција за вработување која ја спроведува Комисијата за селекција за вработување, како надлежно стручно тело формирано за спроведување на постапката за вработувањето во судот, поради што нема дилеми и нејаснотии за спроведување на постапката и дека со оспорените одредби од Законот не се повредува начелото на владеењето на правото, како што се наведува во иницијативата.

Во случајов, Судот оцени дека се работи за потреба од номотехничко усогласување на ставовите 11 и 12 од важечкиот член 29 од Законот за судска служба, со настанатата правна последица како резултат на извршените измени на членот 29 од Законот, што е неспорно прашање од надлежност на законодавецот, кој ги донесува, изменува и дополнува законите, а не на Уставниот суд.

Поради наведеното, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, за отфрлање на иницијативата.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.60/2019 од 22.05.2019)**

## 43.

### У.бр.53/2019

#### **- Заклучок на Собранието на Република Македонија**

**Оспорениот заклучок е акт на работење на Собранието и е акт од процедурален карактер, со кој се одлучува за конкретно прашање односно конкретен предлог на група граѓани и тој не претставува општ акт односно пропис во смисла на член 110 алинеја 2 поради што, исполнети се условите за отфрлање на иницијативата поради ненадлежност.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 1 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 4 декември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста и законитоста на Заклучокот на Собранието на Република Македонија за граѓанската иницијатива за собирање потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, бр.08-450/18 од 30 јануари 2019 година.

2. Тодор Петров - претседател на Светскиот Македонски конгрес, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на Заклучокот на Собранието на Република Македонија означен во точката 1 од ова решение.

Подносителот на иницијативата му предлага на Уставниот суд да донесе решение за поништување на оспорениот заклучок бидејќи не бил во согласност со член 2 став 2, член 8 став 1 алинеи 1 и 3, членот 51 и член 73 став 3 од Уставот, како и со членот 2, член 3 ставови 1 и 2, членот 19, членот 24, членот 25 и член 26 став 2 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на Република Македонија“ бр.81/2005).

Во наводите на иницијативата, подносителот ги цитира членовите 2, 8, 51, 73 од Уставот на Република Северна Македонија, како и членот 2, членот 3, членот 19, членот 24, членот 25 и членот 26 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на Република Македонија“ бр.81/2005).

Во наводите на иницијативата се наведува дека Тодор Петров како овластен предлагач на 9 јануари 2019 година до претседателот на Собранието на Република Македонија, доставил Предлог за покренување на граѓанска иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, за прашањето: „Дали сте за промена на името на државата Македонија во држава Северна Македонија?“.

Понатаму, според наводите во иницијативата Законодавно-правната комисија и Комисијата за политички систем и за односи меѓу заедниците, на 14 јануари 2019 година, врз основа на членот 191 од Деловникот на Собранието на Република Македонија,

одржале седници со единствена точка на дневен ред „Граѓанска иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, доставена преку овластениот предлагач Тодор Петров“. Според мислењето на Законодавно-правната комисија и Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците по однос на Граѓанската иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, доставена преку овластениот предлагач Тодор Петров, иницијативата била уредна.

На седницата одржана на 30 јануари 2019 година, Собранието на Република Македонија го донело оспорениот Заклучок за граѓанската иницијатива за собирање потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, број 08-450/18 од 30 јануари 2019 година, а во кој заклучок се наведува дека иницијативата не била уредна бидејќи не била во согласност со членот 24, членот 25 и член 26 став 2 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните.

Подносителот на иницијативата наведува дека пред Уставниот суд биле поднесени неколку иницијативи за поништување на член 28 став 3 од Законот за референдум, но Уставниот суд не повел постапка за оценување на уставноста на овој член, и тоа, во следниве решенија: У.бр.197/2005 од 13.09.2006 година, У.бр.260/2009 од 26.05. 2010 година, У.бр.51/2013 од 08.04.2015 година. У.бр.16/2015 од 23.09. 2015 година и У.бр.28/2017 од 17.05.2017 година. Во овие решенија, Уставниот суд не потврдил забрана или ограничување за распишување на референдум по кое било прашање, како и за тие за кои Собранието одлучувало со баден-терово двојно мнозинство.

Според подносителот на иницијативата, со оспорениот Заклучок, бр.08-450/18 од 30.01.2019 година, со погрешна примена на материјалното и уставното право, Собранието го суспендирало правото на предлог за покренување на граѓанска иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, утвр-

дено во член 73 став 3 од Уставот, со што бил прекршен и членот 51 од Уставот според кој: „секој е должен да ги почитува Уставот и законите“.

Според подносителот на иницијативата, не било точно дека „Прашањето содржано во граѓанската иницијатива за кое се предлага распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија е поставено пред донесување на актот кој го уредува тоа прашање, а референдумското прашање не е во согласност со името на државата“, затоа што референдумското прашање за кое се предлага распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија не се однесувало на Одлуката за прогласување на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија број 08-184/1 од 11 јануари 2019 година („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019), и на Одлуката за прогласување на Уставниот закон за спроведување на амандманите од XXXIII до XXXVI на Уставот на Република Македонија број 08-185/1 од 11 јануари 2019 година („Службен весник на Република Македонија“ број 6/2019).

Во наводите на иницијативата се наведува дека Собранието со Заклучокот (број 08-450/18 од 30 јануари 2019 година), утврдило дека предлогот за покренување на граѓанска иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, НЕ БИЛ УРЕДЕН, затоа што „Согласно член 19 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, а имајќи го предвид веќе одржаниот референдум, граѓаните за исто прашање на референдум не може повторно да се изјаснуваат пред истекот на рокот од две години од денот на одржаниот референдум.“

Според подносителот, предлогот за покренување на граѓанска иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, напротив, бил во согласност со членот 19 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на Република Македонија“ бр. 81/2005, 3/2006 и 50/2006).

Подносителот во наводите на иницијативата наведува дека референдумското прашање на одржаниот референдум на 30 септември 2018 година („Дали сте за членство во ЕУ и НАТО со прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција?“) со референдумското прашање коешто се предлага со предлогот за покренување на граѓанска иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија („Дали сте за промена на името на државата Македонија во држава Северна Македонија?“) не биле исти.

Подносителот на иницијативата, исто така го посочува и Решението на Уставниот суд У.бр.88/2018, У.бр.90/2018 и У.бр.91/2018 од 19 септември 2018 година со кое Судот не поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на Одлуката за распишување на референдум број 08-4666/1, донесена од Собранието на Република Македонија на 30 јули 2018 година („Службен весник на Република Македонија“ број 140/2018).

Според наводите во иницијативата, согласно член 19 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, а имајќи го предвид веќе одржаниот референдум, граѓаните за исто прашање на референдум не можеле повторно да се изјаснуваат пред истекот на рокот од две години од денот на одржаниот референдум, а Собранието имало обврска да не решава по членството во ЕУ и НАТО и Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција, односно т.н. Преспански договор пред 30 септември 2020 година.

Исто така, Собранието немало право да утврди за неуреден предлог за покренување на граѓанска иницијатива за собирање на потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија по референдумското прашање „Дали сте за промена на името на државата Македонија во држава Северна Македонија?“ коешто не било исто со референдумското прашање на одржаниот референдум на 30 септември 2018 година што гласело „Дали сте за членство во ЕУ и НАТО со прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција?“.

Посочувајќи ги решенијата на Уставниот суд: У.бр.197/2005 од 13 септември 2006 година, У.бр.260/2009 од 26 мај 2010

година, У.бр.51/2013 од 8 април 2015 година, У.бр.16/2015 од 23 септември 2015 година и У.бр.28/2017 од 17 мај 2017 година, подносителот на иницијативата го наведува ставот на Уставниот суд дека Уставот не остава можност Собранието да одлучува или проценува дали треба или не да се распише референдум по предлог на овластениот предлагач, туку едноставно е обврзано да го распише референдумот за предлогот-прашањето за кое се собрани 150.000 потписи.

Според подносителот, Собранието со оспорениот Заклучок, број 08-450/18 од 30 јануари 2019 година, се впуштило во оценка на референдумското прашање како недопуштено, што било спротивно на Уставот и Законот.

Од сите горенаведени причини, подносителот на иницијативата бара од Уставниот суд да го поништи Заклучокот на Собранието на Република Македонија за граѓанската иницијатива за собирање потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија (број 08-450/18 од 30 јануари 2019 година), бидејќи не бил во согласност со член 2 став 2, член 8 став 1 алинеи 1 и 3, членот 51 и член 73 став 3 од Уставот, како и со членот 2, член 3 ставови 1 и 2, членот 19, членот 24, членот 25 и член 26 став 2 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните („Службен весник на Република Македонија“ бр. 81/2005, 3/2006 и 50/2006), а до донесувањето на конечната одлука, на Уставниот суд му предлага да донесе Решение за временна мерка, со запирање од извршување на поединечните акти или дејствија донесени врз основа на Заклучокот, поради ризик од штетни последици по правата и слободите и правниот поредок на државата.

Исто така, подносителот на иницијативата бара од Уставниот суд на Република Северна Македонија да одржи подготвителна и јавна седница по оваа иницијатива и тоа во најитен можен рок.

3. Судот на седницата утврди дека Собранието на Република Македонија на осумдесет и првата седница, одржана на 30 јануари 2019 година ја разгледало Граѓанската иницијатива за собирање потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија и врз основа на

претресот го усвоил оспорениот заклучок кој го доставил до овластениот предлагач, Тодор Петров.

Оспорениот заклучок е со следнава содржина:

„1. Собранието на Република Македонија утврди дека Граѓанската иницијатива за собирање потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија, на Сто седумдесет и девет граѓани, доставена преку овластениот предлагач Тодор Петров не е уредна, бидејќи не е во согласност со член 24 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните на кој се повикува подносителот на граѓанската иницијатива, како и со членовите 25 и 26 став 2 од овој Закон со кои се уредува кога и во кои случаи, односно за кои прашања може да се распише дополнителен референдум. Прашањето содржано во граѓанската иницијатива за кое се предлага распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија е поставено пред донесување на актот кој го уредува тоа прашање, а референдумското прашање не е во согласност со името на државата.

Согласно член 19 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, а имајќи го предвид веќе одржаниот референдум, граѓаните за исто прашање на референдум не може повторно да се изјаснуваат пред истекот на рокот од две години од денот на одржаниот референдум.

2. Овој заклучок да се достави до овластениот претставник на предлагачот на граѓанската иницијатива.“.

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 68 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија, Собранието за вршење на работите од својата надлежност донесува и одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци.

Согласно член 39 од Законот за Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.104/2009) законите, другите прописи и општи акти пред да влезат во сила се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“.

Со Деловникот на Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.91/2008, 119/2010 и 23/ 2013) се уредуваат организацијата и функционирањето на Собранието на Република Македонија и на работните тела на Собранието.

Согласно членот 82 од Деловникот, Собранието претресот по секоја точка од дневниот ред може да го заврши со: донесување на акт, донесување на заклучок или прост премин.

Според член 174 став 2 од Деловникот, заклучоците на Собранието се објавуваат во гласилото на Собранието, а ако Собранието одлучи и во „Службен весник на Република Македонија“, а во ставот 3 е уредено дека заклучоците на работните тела, ако тие одлучат, се објавуваат во гласилото на Собранието.

Постапката по граѓанска иницијатива на државно ниво е уредена во членовите 191 и 192 од Деловникот на Собранието на Република Македонија.

Според член 191 став 1 од Деловникот, претседателот на Собранието, по добивањето на предлогот за покренување на граѓанска иницијатива за донесување закон, за распишување референдум на државно ниво и за поднесување предлог за пристапување кон измена на Уставот на Република Македонија, веднаш ја доставува до претседателот на Законодавно-правната комисија и до претседателот на матичното работно тело. Според ставот 2 Законодавно-правната комисија и матичното работно тело во рок од два работни дена до претседателот на Собранието доставуваат мислење за уредноста на иницијативата.

Согласно член 192 став 1 од Деловникот ако претседателот на Собранието утврди дека иницијативата е уредна, за тоа го известува овластениот предлагач, во рок од три дена од добивањето на мислењето од работните тела. Според ставот 2 од истиот член ако претседателот на Собранието утврди дека иницијативата е неуредна, прашањето во врска со иницијативата го става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието, а согласно ставот 3 Собранието со заклучок утврдува дали иницијативата е уредна. Во ставот 4 е уредено дека претседателот на Собранието го известува овластениот предлагач за заклучокот на Собранието во рок од три дена.

Согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата доколку не е надлежен да одлучува по барањето.

Од сето горе изнесено, произлегува дека заклучокот е еден од актите коишто Собранието ги донесува за вршење на работите од својата надлежност. Според наведените одредби на Деловникот на Собранието произлегува дека во постапката по граѓанска

иницијатива на државно ниво Собранието донесува заклучок со кој утврдува дали иницијативата е уредна или не е, откако претходно по добивање на предлогот за покренување на граѓанска иницијатива на државно ниво, претседателот на Собранието ќе оцени дека иницијативата е неуредна.

Доколку се има предвид природата на прашањата за кои Собранието согласно Деловникот може да донесе заклучок, како и тоа дека заклучоците не подлежат на уставна и законска обврска за објавување во „Службен весник на Република Македонија“ произлегува дека заклучокот ниту по содржина, ниту по форма не претставува пропис во смисла на член 110 алинеја 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

Заклучокот претставува акт на Собранието или на неговите работни тела, што се донесува по повод разгледување и одлучување за одредени прашања во процесот на работата на Собранието и се однесува на извршување на конкретни задачи и работи, особено во однос на подготовка на закон и разгледување на други прашања во Собранието. Според тоа, заклучоците се третираат како акти на работење на Собранието, а не прописи или општи акти со кои нормативно се уредуваат односите.

Од содржината на оспорениот заклучок, според Судот, произлегува дека оспорениот акт не уредува односи на општ начин коишто би се однесувале на неопределен број субјекти, туку со него се решава за конкретно барање на поименично утврдени подносителите коешто барање Собранието не го прифатило од причина што оценило дека иницијативата не е уредна бидејќи не била во согласност со одредбите од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните и дека нема законски основ за донесување на одлука за распишување на дополнителен референдум.

Според тоа, оспорениот заклучок е акт на работење на Собранието и е акт од процедурален карактер, со кој се одлучува за конкретно прашање односно конкретен предлог на група граѓани и тој не претставува општ акт односно пропис во смисла на член 110 алинеја 2 поради што, Судот оцени дека се исполнети условите за отфрлање на иницијативата поради ненадлежност.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. (У.бр.53/2019 од 04.12.2019)

### 1.5.2. Акти кои еднаш биле предмет на оценка на Судот (*res judicata*)

#### 44.

##### У.бр.104/2018

- Надлежност на Врховниот суд да одлучува согласно со правилата и принципите на ЕКЧП

Судот веќе одлучувал за уставноста на оспорената точка 5 на став 1 на членот 35 од Законот за судовите и утврдил дека надлежноста на Врховниот суд да одлучува во согласност со правилата и принципите на Европската конвенција за човекови права и тргнувајќи од судската пракса на ЕСЧП, Конвенцијата е дел од внатрешниот правен поредок на Република Македонија, а Врховниот суд во примената на Конвенцијата нема да ја постигне нејзината реална имплементација ако се задржи на текстуалниот контекст и негово толкување надвор од јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права.

Од причини што во конкретниов случај нема основи за поинакво одлучување исполнети се условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на иницијативата.

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и членовите 28 алинеја 2 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 23 јануари 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 35 став 1 точка 5 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2006, 35/2008, 150/2010 и 83/2018).

2. Влатко Илиевски од Скопје, до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 35 став 1 точка 5 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителот на иницијативата со оспорениот член се повредувал член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, заради тоа што законодавецот ја елиминирал можноста на граѓаните пред Врховниот суд да бараат заштита и за другите слободи и права од Европската конвенција. Со давањето на можноста да се бара заштита пред Врховниот суд и за другите права тие би можеле на побрз, поефикасен и поекономичен начин да обезбедат заштита на основните човекови слободи и права, со што ќе се овозможи и доследно спроведување на начелото на владеење на правото и заштита од арбитражност на властите кога одлучуваат за основните човекови слободи и права.

3. Судот на седницата утврди дека според член 35 став 1 точка 5 од Законот за судовите „Врховниот суд на Република Македонија е надлежен да одлучува по барање на странките и другите учесници во постапката за повреда на правото на судење во разумен рок, во постапка утврдена со закон пред судовите во Република Македонија, во согласност со правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи и тргнувајќи од судската пракса на Европскиот суд за човекови права“.

4. Со Законот за судовите („Службен весник на РМ“ бр.58/2006, 35/2008, 150/2010 и 83/2018), судовите судат и своите одлуки ги засноваат врз основа на Уставот и законите и меѓународни договори ратификувани во согласност со Уставот.

Постапката пред судот се уредува со закон и се заснова врз начелата на законитост и легитимност, рамноправност на странките судење во разумен рок, правичност, јавност, контрадикторност, двостепеност, зборност, усност, непосредност, право на одбрана односно застапување и економичност (член 10 став 1).

Со законите за одделните постапки поблиску се уредуваат начелата на постапките и начините на нивното остварување и можното отстапување кај одделни начела (член 10 став 2).

Во членот 35 од Законот за судовите, Врховниот суд на Република Македонија е надлежен:

1) да решава во втор степен против одлуките на своите совети кога тоа е определено со закон;

2) да решава во трет и последен степен по жалбите против одлуките на апелационите судови;

3) да решава по вонредни правни лекови против правосилните одлуки на судовите и одлуките на своите совети кога тоа е определено со закон;

4) да решава за судир на надлежност меѓу основните судови од подрачјето на различни апелациони судови, судир на надлежност меѓу апелациони судови, судир на надлежност меѓу Управниот суд и друг суд; „судир на надлежност меѓу Вишиот управен суд и друг суд, и да решава за пренесување на месна надлежност кај овие судови;

5) да одлучува по барање на странките и другите учесници во постапката за повреда на правото на судење во разумен рок, во постапка утврдена со закон пред судовите во Република Македонија во согласност со правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи и тргнувајќи од судската пракса на Европскиот суд за човекови права и

6) да врши други работи определени со закон.

Според член 110 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд на Република Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Согласно членот 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иници-

јативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Уставниот суд на Република Македонија по повод поднесената иницијатива, со Решение У.бр.104/2008 од 20 ноември 2008 година, не поведе постапка за оценување на уставноста на член 35 став 1 точка 6, членовите 36 и 36-а од Законот за судовите.

Во наведениот предмет Уставниот суд од утврдената фактичка состојба констатирал дека со Решение У.бр.104/2008 од 20 ноември 2011 година и покрај тоа што во изреката по однос на нумерацијата стои дека е ценет член 35 став 1 точка 6 од Законот, всушност, по својата содржина е ценет сега постоечкиот член 35 став 1 точка 5 (во целина) од Законот за судовите.

Имајќи го предвид наведеното, Уставниот суд по предметот У.бр.22/2012 година од 14 март 2012 година ја отфрлил иницијативата за оценување на уставноста на член 35 точка 5, во делот: „во постапка утврдена со закон“ од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2006, 35/2008 и 150/2010).

Тргувајќи од наведените уставни и деловнички одредби, а имајќи предвид дека одредбата од членот 35 став 1 точка 5 од Законот за судовите била ценета од Судот и со наведеното решение на Судот не била поведена постапка за оценување на уставноста, како и фактот што по предметот У.бр.22/2012 година од 14 март 2012 година Судот ја отфрлил иницијативата за оценување на уставноста на член 35 став 1 точка 5 од Законот за судовите, а конкретната иницијатива не содржи нови основи за поинакво одлучување, Судот оцени дека се настапени условите согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот, за отфрлање на иницијативата.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.104/2018 од 23.01.2019)**

**45.**

**У.бр.9/2019**

**- Издавање на мандатен платен налог**

Судот веќе одлучувал за уставноста на оспорениот член 67 ставови 2 и 3 од Законот за туристичката дејност и утврдил дека целта на изрекувањето на глоба на самото место со издавање на мандатен платен налог е да се избегне водење на прекршочна постапка во која се утврдува фактичката состојба и се изведуваат и ценат доказите по однос на сторениот прекршок, а сепак да се оствари генералната и специјалната превенција на законот.

Од причини што во конкретниов случај нема основи за поинакво одлучување исполнети се условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд за отфрлање на иницијативата.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 2 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 13 март 2019 година, донесе

**РЕШЕНИЕ**

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 67 ставови 2 и 3 од Законот за туристичката дејност („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2004, 89/2008, 12/2009, 17/2011, 47/2011, 53/2011, 123/2012, 164/2013, 27/2014, 116/2015, 192/2015 и 53/2016).

2. Панова Љубица од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на

уставноста на член 67 ставови 2 и 3 од Законот означен во точката 1 на ова решение.

Според наводите во иницијативата, од оспорените законски одредби, произлегувало дека во однос на тоа дали на одредено лице ќе му биде изречена глоба, казна или воопшто нема да биде казнето, зависело исклучиво од проценката на овластениот општински инспектор.

Оттука произлегувало дека „она што ќе го каже“ инспекторот е конечно и правосилно и против истото граѓаните немале никаква правна заштита како би го оспориле. Врз основа на ова, граѓаните единствено би можеле да ја платат глобата, а доколку не го сторат тоа, би следела присилна наплата, што би значело и зголемени трошоци.

Во овој контекст, во иницијативата се посочува и на членот 50 од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015) со кој е уредена мандатната постапка со издавање на мандатен платен налог, од каде повторно произлегувало дека лицата кои се третираны како сторители на некој прекршок, немале право на жалба, или воопшто право на судска заштита.

Меѓутоа, според член 50 став 2 од Уставот, се гарантирала судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања, а со член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, како темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија е владеењето на правото.

Со оглед на тоа, оспорените одредби од член 67 ставови 2 и 3 од Законот за туристичката дејност, коишто регулирале плаќањето на глобата да заврши со порамнување преку издавање на мандатен платен налог кој во рок од осум дена лицето требало да ја плати, а доколку не ја плати глобата, мандатниот платен налог добивал форма на извршна исправа и налогот се доставувал до надлежниот орган за присилно извршување, значело дека тука не се регулира можноста странката да може да го оспорува прекршокот за кој се товари.

Во иницијативата се посочува и на други законски решенија, и тоа: Законот за финансиска дисциплина, Законот за домување и Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, каде спротивно на оспорената одредба со иницијативата, во овие

законски решенија се предвидувало право на секое лице на судска заштита во ситуација кога се предвидувала глоба со издавање на мандатен платен налог, каде во случај ако странката не ја плати глобата, инспекторот поведувал прекршочна постапка.

Врз основа на овие наводи, се предлага Уставниот суд да ја прифати иницијативата и по поведената постапка за оцена на уставноста на оспорените одредби од Законот за туристичката дејност, истите да ги укине или поништи.

3. Судот на седницата утврди дека во Законот за туристичката дејност во глава V со наслов „Прекршочни одредби“ (членови 66-а - 71-б), е содржан членот 67 кој гласи:

#### Член 67

Глоба во износ од 400 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на физичкото лице, ако:

1) не е регистриран за вршење на туристичка дејност (член 3 став 2 и член 51 став 2);

2) не организира туристичко патување за своите членови и членовите на нивното потесно семејство преку туристички агенции, јавно ги огласува и рекламира туристичките патувања (член 6 став 1);

3) врши дејност на туристички водич, лице кое е стручен работник кој ја врши дејноста водич на своето работно место кај правни лица во деловниот објект во кој работи (музеј, галерија, национален парк и сл.), стручен работник на туристичката агенција која придружува група туристи во место, водич во планина и пештера, водич на лов и риболов, како и водич или придружник на екскурзии и излети (член 39 став 2) и

4) врши дејност туристички водич или туристички придружник без положен соодветен стручен испит (член 40 став 2 и член 45-а став 1).

За прекршоците од ставот 1 на овој член, на физичкото лице, овластениот инспектор на општината и овластениот инспектор на градот Скопје, ќе спроведат постапка за порамнување со издавање на мандатен платен налог, за плаќање на глобата во определениот износ, во рок од осум дена од денот на врачување на мандатниот платен налог.

Ако физичкото лице доброволно не ја плати глобата во рокот од ставот 1 на овој член, мандатниот платен налог има сила на извршна исправа и овластениот инспектор на општината и овластениот инспектор на градот Скопје, ќе го достави до органот надлежен за присилно извршување, за негово извршување.

Овластениот инспектор на општината и овластениот инспектор на градот Скопје се должни да водат евиденција за издадените мандатни платни налози и за исходот на покренатите постапки.

Во евиденцијата од ставот 4 на овој член се собираат, обработуваат и чуваат следниве податоци име и презиме, односно назив на сторителот на прекршокот, живеалиште, односно престојувалиште, седиште, вид на прекршокот, број на мандатниот платен налог кој му се издава и исходот на постапката.

Личните податоци од ставот 5 на овој член се чуваат пет години од денот на внесување во евиденцијата.

Формата и содржината на мандатниот платен налог ги пропишува министерот за економија.

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

Уставниот суд веќе расправал и одлучувал за уставноста на оспорениот член 67 ставови 2 и 3 од Законот за туристичката дејност („Службен весник на Република Македонија“ број 62/2004, 89/2008, 12/2009, 17/2011, 47/2011, 53/2011, 123/2012, 164/2013, 27/2014, 116/2015, 192/2015 и 53/2016), по повод претходно поднесена иницијатива, и со Решение У.бр.153/2016 од 05.07.2017 година не повел постапка за оценување на уставноста на наведените одредби од членот 67 од Законот за туристичката дејност, бидејќи оценил дека тие не се во спротивност со одредбите на Уставот.

Според образложението на наведеното решение на Судот, меѓу другото е утврдено:

„Тргувајќи од уставните одредби како и анализата на Законот за туристичка дејност и Законот за прекршоците произлегува дека издавањето на платен налог е систематизиран во Законот за прекршоци, во делот на забрзаните постапки во случаите кога тежината на делото, односно прекршокот и отсуството на штетните последици спаѓаат во ситни противправни дејствија за кои фактичката состојба е утврдена на самото место како и тоа што висината на глобата за прекршокот за издавање на платен

налог е ограничена на минимален износ и истиот не може да се зголеми со посебни закони.

Во материјалните закони кои содржат одредби за прекршоци предвидени се основи за пропишување на формата и содржината на мандатниот и прекршочниот платен налог. Целта на изрекувањето на глоба на самото место со издавање на мандатен платен налог е да се избегне водење на прекршочна постапка во која се утврдува фактичката состојба и се изведуваат и ценат доказите по однос на сторениот прекршок, а сепак да се оствари генералната и специјалната превенција на Законот.

Ова дотолку повеќе што на службеното лице му е дадена надлежност да може на лице место да спроведе постапка на порамнување и посредување (мандатна постапка) и да врачува покана за плаќање на глоба или да издава платен налог во случаи определени со закон. Според тоа, мандатното казнување претставува определено претходно дејствие преземено пред поднесување на барањето за прекршочна постапка и не може да се третира како овластување на несудски орган да постапува во прекршочна постапка.

Смислата на постоење на мандатен платен налог е регулирање на оние прекршоци кои согласно законското битие на делото се прекршоци, но според тежината на делото и отсуство на штетни последици спаѓаат во категоријата на ситни, противправни дејствија за кои фактичката состојба може лесно и брзо да се констатира и утврди „на лице место“ и овој институт во правната теорија е познат како „глоба на самото место“.

Од друга страна треба да се има во предвид и целта на заштитата што се постигнува со мандатниот платен налог, а тоа е заштита на управната дисциплина, на јавниот ред или општествената дисциплина.

Со други зборови се работи за објективна одговорност односно објективен чин кој го утврдил надлежен орган и истата неспорна фактичка состојба е потврдена со записник изготвен на самото место и потпишан од страна на сторителот со кој „de facto“ го признава делото и се постигнува согласност на волји преку порамнување. За сите други прекршоци за кои е предвидена поголема глоба и каде е потребно водење на посебна доказна постапка проследена со други доказни средства се применува институтот „барање за поведување на прекршочна постапка“ што

значи и постапка на истрага, а со самото тоа и проверка на фактичката состојба од страна на надлежен орган“.

Понатаму во решението, Судот оценил дека: „оспорените законски определби на член 67 ставови 2 и 3 од Законот за туристичка дејност и член 50 ставови 1, 2, 3 и 5 од Законот за прекршоците се во согласност со член 8 став 1 алинеја 3, член 50 став 2 и член 51 став 1 од Уставот, односно со амандманот ХХ со кој се дополнува членот 13 од Уставот, според кој за прекршоци определени со закон, санкција може да изрече орган на државната управа или организација и друг орган што врши јавни овластувања, а против конечната одлука за прекршок се гарантира судска заштита под услови и постапка уредени со закон“.

Во однос на членот 50 од Законот за прекршоците, во Решението е утврдено дека: „Во конкретниот случај, Судот веќе одлучувал за уставноста на член 50 став 4 од Законот за прекршоците и со Решение У.бр.51/2016 од 23 ноември 2016 година не повел постапка за оценување на уставноста во делот „има сила на извршна исправа“ од Законот за прекршоците („Службен весник на Република Македонија“ бр.124/2015)“.

Предметното законско решение, според кое за одредени прекршочни глоби е предвидена постапка за порамнување со издавање на мандатен платен налог за доброволно плаќање на глобата во определениот износ и определениот рок, а доколку тоа не се стори мандатниот платен налог да има сила на извршна исправа, евидентно е дека во правниот поредок се пренесува и во низа други материјални закони.

Со предметната иницијатива повторно се бара од Уставниот суд да ја оцени уставноста на член 67 ставови 2 и 3 од Законот за туристичката дејност, во суштина од истите причини како во предметот У.бр.153/2016, за што Судот се произнел и утврдил дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспорените законски одредби со одредбите на Уставот.

Имајќи предвид дека Судот веќе одлучувал за член 67 ставови 2 и 3 од Законот за туристичката дејност, Судот оцени дека согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, иницијативата треба да се отфрли.

6. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. (У.бр.9/2019 од 13.03.2019)

## 46.

### У.бр.129/2018

#### - Денационализација

Во ситуација кога за оспореното законско решение Уставниот суд оценил дека е во согласност со Уставот, произлегува дека сега доставеното барање во иницијативата за тоа баратели на правото за денационализација да можат да бидат сите државјани на Република Македонија, без оглед на моментот на стекнување на државјанството, а не само лице кое на денот на влегување во сила на Законот е државјанин на Република Македонија, што е законско решение кое се применува веќе 20 години, всушност претставува барање за поинакво уредување на прашањето за денационализација, различно од постојното уредување во Законот, што е прашање од надлежност на законодавецот, а не на Уставниот суд, кој единствено ја цени согласноста на законските одредби со Уставот, а не креира норми и не уредува односи.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 2 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992), на седницата одржана на 27 февруари 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 11 став 2 во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“ од Законот за денационализација (“Службен весник на Република Македонија“ бр.20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015).

2. Комисијата за следење на постапките во врска со процесот за денационализација, до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредбата од Законот означена во точката 1 на ова решение.

Според подносителот на иницијативата, оспорената одредба била неминовно поврзана со претходно важечката одредба од член 11 став 1 од Законот за денационализација, која гласи: „Право да поднесе барање за денационализација има поранешниот сопственик, односно лицата кои се негови наследници на денот на влегување во сила на овој закон, според прописите за наследување (барател).“, а истата со Одлука на Уставниот суд У.бр.120/98 од 10.03.1999 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 18/1999) во делот: „на денот на влегување во сила на овој закон“, била укината. Согласно цитираната одлука: „.....на овој начин се исклучува правото на наследниците што таквото својство го добиле по влегувањето во сила на Законот, без оглед на тоа што рокот за поднесување на барањето за враќање на имотот односно плаќање на надоместот е утврден на три односно на пет години, со што се повредува правото на наследување, поради што Судот оцени дека оваа одредба не е во согласност со член 30 став 1 од Уставот.“

Во иницијативата се наведува дека во врска со погоре истакнатото, одредбата од ставот 2 на членот 11 на Законот за денационализација требало да продолжи да ја следи судбината на укинатиот дел од ставот 1 од одредбата, со цел заштита на законитоста и уставноста. Имено, со укинувањето на делот од спорната одредба јасна и недвосмислена била интенцијата на Судот да ги стави во еднаква положба барателите, откако утврдил дека условот врзан за временски определен настан истите ги ставал во нерамноправна положба односно својство на баратели да им се признае единствено на оние наследници кои таквиот статус го имале само во моментот на влегување во сила на

Законот. Во таа смисла Судот правилно ценел дека оној кој ќе биде прогласен за наследник и по влегување во сила на Законот требало да ги има истите права како и останатите наследници.

Меѓутоа, вториот услов кој Законот го предвидел во ставот 2 на членот 11, а се однесува на државјанството на барателот, останал во сила. На тој начин само делумно се постигнал ефектот во остварувањето на заштитата на уставноста на законските одредби во однос на еднаквата положба на барателите затоа што повторно оние лица кои не се стекнале со статус на државјанство до денот на влегувањето во сила на овој закон немале право да се јават како подносител на барањето за денационализација.

Спорната одредба: „Барател во смисла на ставот 1 на овој член е лице кое на денот на влегувањето во сила на овој закон е државјанин на Република Македонија“, според подносителот на иницијативата, не била уставна и законита поради што тој смета дека треба да се поништи во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“. Дури тогаш, според подносителот, со Законот за денационализација би била вистински исполнета целта, во смисла на враќање на одземениот имот на барателите (поранешен сопственик или наследник на поранешен сопственик), без притоа да се навлегувало во селекција на наследниците поврзана со моментот на стекнување на својствата наследник и државјанин како неопходни за остварување на законски признато право.

Целта на Законот за денационализација била имотот (или соодветен надомест за него) да биде вратен на лицата од кои бил одземен. Во прв ред, овој закон ја поставувал заштитата на сопственоста и намерата имотот да се најде повторно во рацете на лицата од кои бил одземен, односно на нивните потомци. Во самата постапка за денационализација барателот дополнително требало да ја докаже својата сопственост на имотот и нејзиното одземање. Оспорената одредба станувала конфузна и во крајна линија небулозна во моментот кога еден барател-наследник на поранешен сопственик кој поседува докази за сопственост на одземениот имот не можел да поднесе барање за денационализација, само затоа што во моментот на влегување во сила на овој закон самиот тој (наследникот) немал документ за државјанство. На ваков начин се оштетувале голем број на лица кои биле во постапка на добивање на државјанството или од кои било други причини не успеале да се здобијат со државјанство точно до прецизно дефинираниот момент – влегување во сила на Законот

за денационализација, а истите тој статус успеале да го стекнат подоцна, но веќе биле отфрлени нивните барања за денационализација од надлежниот орган.

Несомнено, според подносителот на иницијативата, најголемиот проблем лежел во практичната примена на членот, во ситуација кога на наследникот му било признато право на денационализација од надлежен орган, а истиот не можел да поднесе барање за денационализација од причина што лично не ги исполнувал условите предвидени во Законот кои се однесуваат за оставителот. Поточно, барателот бил наследник на правото на денационализација, а правото го стекнал оригинално претходниот сопственик кој кумулативно ги имал исполнето двата услови: да биде претходен сопственик на земјиште и да биде државјанин на Република Македонија.

Со ваквата условеност на барателот, се оневозможувало остварувањето на правото на сопственост и правото на наследување загарантирани со членот 30 од Уставот на Република Македонија.

Конечно, со ваквата одредба се оставала празнина во правниот поредок на начин што правосилно решение од надлежен орган со кое се признава право на денационализација станувало неприменливо.

Поради наведеното се предлага Уставниот суд да поведе постапка за оцена на уставноста и законитоста на член 11 став 2 од Законот за денационализација и да ја поништи одредбата во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“ како несогласен со Уставот и законите.

3. Судот на седницата утврди дека според член 11 став 2 од Законот за денационализација, барател во смисла на ставот 1 на овој член е лице кое на денот на влегувањето во сила на овој закон е државјанин на Република Македонија.

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако за истата работа веќе одлучувал, а нема основи за поинакво одлучување.

За уставноста на законското решение според кое право да поднесе барање за денационализација има само лицето кое на денот на влегување во сила на Законот за денационализација е државјанин на Република Македонија (член 11 став 2 од Законот), Уставниот суд веќе расправал и одлучувал.

Притоа, со Решение У.бр.35/2002 од 10.04.2002 година, Судот оценил дека со одредбите на член 11 став 2 во делот: „на денот на влегување во сила на овој закон“ и член 47 став 3 точка 2 во делот: „стекнато до денот на влегување во сила на овој закон“ од Законот за денационализација ("Службен весник на Република Македонија" бр.20/1998 и 31/2000) не се повредуваат одредбите на Уставот, поради што не го поставил прашањето за нивната согласност со Уставот.

Во ова решение Судот оценил:

„Со Законот за денационализација се определуваат условите и постапката за враќање на имотот и видот, условите и постапката за давање надомест за имот одземен во корист на државата.

Правата на барателот за денационализација и неговото место и улога во постапката за денационализација се конкретно утврдени со одредбите на Законот за денационализација, а особено со членовите 5, 11, 11-а, 45 до 63 од Законот и членот 39 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација.

Во конкретниот случај не е спорно дека барател на денационализација може да биде лице кое е државјанин на Република Македонија, меѓутоа спорно е дали тоа лице за да може да ги остварува правата што произлегуваат од Законот за денационализација, државјанството требало да го стекне на денот односно до денот на влегувањето во сила на законот (7 мај 1998 година).

Тргувајќи од анализата на содржината на наведените уставни и законски одредби јасно произлегува дека со донесувањето на Законот за денационализација, државата всушност ја исполни својата уставна обврска за признавање на правото на сопственост на поранешните сопственици и дека предмет на денационализација е имотот (кој се враќа, односно за кој се дава надомест) одземен по 2 август 1944 година, врз основите утврдени со членот 1-а од Законот. Притоа, јасно е определено дека барател за денационализација може да биде поранешниот сопственик односно лицата кои се негови наследници според прописите

за наследување и дека тоа лице треба да е државјанин на Република Македонија. Определбата на законодавецот, таквото лице државјанството да го стекнало на денот, односно до денот на влегување во сила на овој закон е негово право и со него не се нарушуваат темелните вредности на уставниот поредок и еднаквата положба на граѓаните пред Уставот и законите, ниту се ограничува правото на сопственост и наследување. Таквата определба на законодавецот под еднакви услови се однесува на сите граѓани што се наоѓаат во иста положба. Покрај тоа, смислата на оспорената одредба има и процедурален карактер и има за цел да го уреди прашањето кој може да биде барател во покренување на постапката за денационализација, а не да го востановува или исклучува правото на сопственост и правото на наследување кое се остварува според прописите за наследување, па според тоа и правото на денационализација кое се остварува во постапката за денационализација.

Врз основа на наведеното, според мислењето на Судот, со одредбите на член 11 став 2 и член 47 став 3 точка 2 во оспорените делови од Законот за денационализација не се повредуваат одредбите на Уставот, поради што не го постави прашањето за нивната согласност со Уставот. “

Дополнително, Уставниот суд уште во три наврати го разгледувал прашањето за уставноста на законското решение според кое право да поднесе барање за денационализација има само лицето кое на денот на влегување во сила на Законот за денационализација е државјанин на Република Македонија, но во сите три случаи (Решенија: У.бр. 130/2002 од 04.12.2002 година, У. Бр. 228/2008 од 22.04.2009 година и У.бр. 71/2013 од 04.12.2013 година) оценил дека нема основи за поинакво одлучување од одлученото во предметот У.бр. 35/2002, поради што ги отфрлил иницијативите согласно член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд.

Со сега доставената иницијатива повторно се бара од Уставниот суд да ја оцени уставноста на член 11 став 2 во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“ од Законот за денационализација, во суштина од истите причини како во предметот У.бр.35/2002, за кои Судот се произнел со своето решение, претходно цитирано, во кое утврдил дека не може да се постави прашањето за согласноста на оспореното законско решение со одредбите на Уставот.

Со оглед дека за оспореното прашање Судот веќе одлучил дека не може да се постави прашањето за согласноста на истото со одредбите на Уставот, а не постојат основи за поинакво одлучување, Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 2 од Деловникот на Уставниот суд, за отфрлање на иницијативата.

Во ситуација кога за оспореното законско решение Уставниот суд оценил дека е во согласност со Уставот, произлегува дека сега доставеното барање во иницијативата за тоа баратели на правото за денационализација да можат да бидат сите државјани на Република Македонија, без оглед на моментот на стекнување на државјанството, а не само лице кое на денот на влегување во сила на Законот е државјанин на Република Македонија, што е законско решение кое се применува веќе 20 години, всушност претставува барање за поинакво уредување на прашањето за денационализација, различно од постојното уредување во Законот, што е прашање од надлежност на законодавецот, а не на Уставниот суд, кој единствено ја цени согласноста на законските одредби со Уставот, а не креира норми и не уредува односи.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.129/2018 од 27.02.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по моето гласање против Решението У.бр.129/2018 година, донесено на ден 27.02.2019 година, за не поведување на постапка за оценување на уставноста на член 11 став 2 во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“ од Законот за денационализација (“Службен весник на Република Македонија“ број 20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010,

171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015) го издвојувам и писмено го образложувам следното:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Уставниот суд на Република Македонија постапувајќи по иницијативата на подносителот Комисијата за следење на постапките во врска со процесот за денационализација, за поведување на постапка за оценување на уставност на член 11 став 2 во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“ од Законот за денационализација (“Службен весник на Република Македонија“ број 20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015) со мнозинство гласови донесе Решение за не поведување на постапка за уставноста на оспорената одредба од Законот, и ја отфрли иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на членот 11 став 2 од Законот означен во точката 1 од ова решение, бидејќи оцени дека таа одредба по сите основи е во согласност со Уставот.

Изразувајќи несогласност со таквото Решение гласав против и го издвојувам своето мислење, затоа што сметам дека оспорената одредба од членот 11 став 2 од Законот не е во согласност со Уставот, поради што требаше да се поведе постапка за оценување на нејзината уставност и врз основа на изведување на правно издржани аргументи да се донесе правилна одлука.

Моето спротивно мислење го темелам на ставот дека Решението на Судот е во спротивност со член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 11 (владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок, правна заштита на сопственоста и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право), член 9, член 29, член 30, член 31, член 50 и членот 51 од Уставот на Република Македонија.

Во ова решение Судот оценил: „Определбата на законодавецот, таквото лице државјанството да го стекнало на денот, односно до денот на влегување во сила на овој закон е негово право и со него не се нарушуваат темелните вредности на уставниот поредок и еднаквата положба на граѓаните пред Уставот и законите, ниту се ограничува правото на сопственост и наследу-

вање. Таквата определба на законодавецот под еднакви услови се однесува на сите граѓани што се наоѓаат во иста положба...“

Оспорената одредба е неминовно поврзана со претходно важечката одредба од член 11 став 1 од Законот за денационализација, која гласи: „Право да поднесе барање за денационализација има поранешниот сопственик, односно лицата кои се негови наследници на денот на влегување во сила на овој закон, според прописите за наследување (барател).“, а истата со Одлука на Уставниот суд У.бр.120/98 од 10.03.1999 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.18/1999) во делот: „на денот на влегување во сила на овој закон“, била укината. Согласно цитираната одлука: „... на овој начин се исклучува правото на наследниците што таквото својство го добиле по влегувањето во сила на Законот, без оглед на тоа што рокот за поднесување на барањето за враќање на имотот односно плаќање на надоместок е утврден на три односно на пет години, со што се повредува правото на наследување, поради што Судот оцени дека оваа одредба не е во согласност со член 30 став 1 од Уставот.“

Според мене, Уставниот суд во својата анализа во оваа одлука веќе уочил против уставност на членот 11 во ставовите 1 и 2, но за жал имал селективен пристап при одлучување за поведување односно за укинување на дел од одредбите во ставот 1 т.е. се укина „на денот на влегување во сила на овој закон“, а со укинувањето на наведени одредби од ставот 1, без уставна подлога остана ставот 2 од истиот член кој гласи „Барател во смисла на ставот 2 на овој член „е лице кое на денот на влегувањето во сила на овој закон“, е државјанин на Република Македонија“. Сметам дека Судот и во тој предмет и во овој предмет поради истите аргументи и факти требал односно сега требаше да поведе постапка за укинување во целост или во дел од ставот 2 од членот 11 поточно зборовите „е лице кое на денот на влегувањето во сила на овој закон“, која одредба е против уставна.

Одредбата од ставот 2 на членот 11 на Законот за денационализација требало да продолжи да ја следи судбината на укинатиот дел од ставот 1 од одредбата, со цел заштита на законитоста и уставноста. Имено, со укинувањето на делот од спорната одредба јасна и недвосмислена била интенцијата на Судот да ги стави во еднаква положба барателите, откако утврдил

дека условот врзан за временски определен настан истите ги ставал во нерамноправна положба односно својство на барател да им се признае единствено на оние наследници/ државјани кои таквиот статус го имале само во моментот на влегување во сила на Законот. Во таа смисла Судот правилно ценел дека оној кој ќе биде прогласен за наследник и по влегување во сила на Законот требало да ги има истите права како и останатите наследници. Судот треба истите аргументи да ги користи и за ставот 2 од членот 11 и по влегување во сила на Законот барателот да не е само државјани на Република Македонија и со тоа и другите подносители требало да ги имаат истите права како и останатите баратели во предвидените законски рокови за да бидат како подносители на барање за денационализација.

Наведениот член е во спротивност со целта на донесување на овој закон. Наведениот став е спротивна на целата суштина и карактер на граѓанскиот Устав и меѓународни норми и стандарди. Тие гарантираат основни слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право утврдени со Уставот, правната заштита на сопственост и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право како едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија. На овие основи, како една од основните права на човекот и граѓанинот е ПРАВОТО НА СОПСТВЕНОСТ. Содржината на правото на сопственост и неговата гаранција претпоставува приватна сопственост и е јасно поставена со член 30 од Уставот. Новиот уставен поредок и Уставот во целина почива и се изградува врз основа на приватната сопственост. Токму ова го предвидува Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија, кој налага нејзино трансформирање. Членот 7 алинеја 5 од Уставниот закон предвидува донесување на закон за трансформација на општествената сопственост. Во тој контекст Законот за денационализација (и други закони за трансформација) јас го сфаќам како дел од законите за трансформација односно приватизација на општествената сопственост, заштитивајќи ги директно или индиректно правото на поранешните сопственици. Врз основа на наведеното сметам дека државата имала обврска без додатни услови кои не постоеле за време на одземањето на имотите ДА ГО ВРАТИ ОДНОСНО НАДОМЕНИ СВЕУКУПНИОТ ИМОТ што е одземен без согласност на поранешните сопственици и на нивните наследници и кој по разни основи постанал државна односно општествена сопственост без поставување на додатен

услов т.е. условот за државјанство како што се предвидува во членот 11 став 2 од овој Закон. Бидејќи од Уставот и неговиот дух произлегува политички-етички и цивилизациски императив да се врати тоа што не е основано одземено.

Јасен е ставот на повеќето законодавства и научната фела дека „поранешните сопственици“ на одземен имот со присилни прописи, кој имот бил одземен во корист на државата, се третираат КАКО СОПСТВЕНИЦИ на кои според Уставот им се гарантира правото на сопственост и да ги уживаат сите сопствено-правни елементи вклучувајќи ја и правната заштита на сопственоста.

Исто така целта на Законот е да со денационализацијата треба подеднакво да се третираат сите поранешни сопственици, а не нивните права да се условуваат со одредени против уставни услови во конкретниот случај со „условот државјанство,,

Од горната анализа произлегува дека со вториот услов кој Законот го предвидел во ставот 2 во членот 11, а се однесува на државјанството на барателот, делумно се постигнал ефектот во остварувањето на заштитата на уставноста на законските одредби во однос на еднаквата положба на барателите затоа што повторно оние лица кои не се стекнале со статус на државјанство до денот на влегувањето во сила на овој закон немале право да се јават како подносител на барањето за денационализација.

Спорната одредба: „*Барател во смисла на ставот 1 на овој член (се мисли на член 11) е лице кое на денот на влегувањето во сила на овој закон е државјанин на Република Македонија*“, не е уставна и законита поради што сметам дека Судот требало да го поништи во целост наведениот став. Вака ставот нема никаква Уставна подлога. Дури тогаш, со Законот за денационализација би била вистински исполнета целта, во смисла на враќање на одземениот имот на барателите (поранешен сопственик или наследник на поранешен сопственик), без притоа да се навлегувало во селекција на наследниците поврзана со моментот на стекнување на својствата наследник и државјанин како неопходни за остварување на законски признато право.

Токму целта на Законот за денационализација била имотот (или соодветен надомест за него) да биде вратен на лицата од кои бил одземен. Во прв ред, овој закон ја поставувал заштитата на сопственоста и намерата имотот да се најде повторно во рацете на лицата од кои бил одземен, односно на нивните

потомци. Во самата постапка за денационализација барателот дополнително требало да ја докаже својата сопственост на имотот и нејзиното одземање. Оспорената одредба станува конфузна и во крајна линија небулозна во моментот кога еден барател-наследник на поранешен сопственик кој поседува докази за сопственост на одземен имот не можел да поднесе барање за денационализација, само затоа што во моментот на влегување во сила на овој закон самиот тој (наследникот) немал документ за државјанство. На ваков начин се оштетуваат голем број на лица кои биле во постапка на добивање на државјанство или од кои било други причини не успеале да се здобијат со државјанство точно до прецизно дефинираниот момент-влегување во сила на Законот за денационализација, или пак не се државјани а се поранешни сопственици или пак наследници или пак истите тој статус успеале да го стекнат подоцна, но веќе биле отфрлени нивните барања за денационализација од надлежниот орган.

Од друга страна најголемиот проблем лежи во практичната примена на членот, во ситуација кога на наследникот му било признато право на денационализација од надлежен орган, а истиот не можел да поднесе барање за денационализација од причина што лично не ги исполнувал условите предвидени во Законот кои се однесуваат за државјанството. Поточно, барателот бил наследник на правото на денационализација, а правото го стекнал оригинерно од претходниот сопственик кој кумулативно ги имал исполнето двата услови: да биде претходен сопственик на земјиште и да биде државјанин на Република Македонија.

Се обидов да ги анализирам ставовите, предвидувањата на оваа проблематиката во другите држави во транзиција. Ќе ги изнесам правните стојалишта за денационализација во Р. Словенија, Р. Хрватска и во Р. Србија.

Република Словенија е меѓу првите држави која пристапила кон донесување на ваков закон. *Zakon o denacionalizaciji Slovenije-Zakon o denacionalizaciji* ("Uradni list RS", br. 27/91), предвидува меѓу другото:

## II. ПОГЛАВЈЕ – КОРИСНИЦИ

### Член 9

*„Лицата од членот 3, 4 и 5 на овој закон имаат право на денационализација, ако во тоа време нивниот имот бил национализиран и*

биле југословенски државјани од 09. 5. 1945 година и тоа државјанството е признато со закон или меѓународен договор...“

Од тука се гледа дека како корисник односно барателот на денационализација немал ограничување како во Република Македонија по основ на „државјанството“, на барателите. Секој имател на правото од денационализација без разлика дали е домашно или странско лице може да биде корисник односно барател. Во оваа одредба има воздигнати стандарди на уставната заштита на сопственоста, еднаквоста на лицата и почитувањето на општи прифатени норми во меѓународното право.

Во Република Србија оваа проблематика е регулирана со „*Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju* (Sl.Glasnik RS“ br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 odluka US 95/2018)“, помеѓу другото право на важање имаат:

*Право на враќање на имотот или обештетување*

#### Член 5

*Правото на отплата на имот или обештетување има:*

1) „домашно физичко лице кое е поранешен сопственик на експроприраната недвижност, како и во случај на негова смрт или прогласување на починатиот - неговите правни наследници, утврдени во согласност со прописите за наследување во Република Србија и на одредбите од овој закон...“

5) „Физичко лице - странски државјанин, а во случај на изјава на неговата смрт или на негови мртви законски наследници, услов на реципроцитет...“

Ако се анализираат одредбите од Законот за денационализација на Република Србија за разлика од Словенија каде нема никакви ограничување во доменот на „државјанство на барателите“ и во Република Хрватска каде по интервентна одлука на Уставниот суд се изедначени како подносителите домашни и странски лица, во Република Србија и странци стекнуваат право по основ на денационализација се врзува со условот на реципроцитет.

Од анализата на оваа проблематика и регулирање во Република Хрватска се забележува дека Република Хрватска има посебен закон за враќање на одземениот имот кој гласи „*Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine*, (NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02 и 81/02)

Потоа е донесен „Закон о измјената и допуната Закона о накнади за имовину одузета за vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (05.07 2002 година).

Од анализата на Хрватскиот закон се гледа дека првично при донесување на законот и Република Хрватска имала одредени ограничување и не уставни одредби а особено во врска со тоа дали странци односно лица кои не се државјани на Република Хрватска можеле да поднесуваат барање за денационализација. Во првичната верзија на членот 9 од нивниот закон во став 1 се предвидувало:

*"Правата според овој закон признати физичко лице - На поранешниот сопственик или неговите правни наследници од прв ред (во понатамошниот текст како претходниот сопственик), кои на денот на донесувањето на овој закон има хрватско државјанство" т.е. "... дека на денот на донесувањето на овој закон барателот требал да има хрватско државјанство"* Неколку години оваа против уставна одредба била во сила се до револуционерната одлуката на Уставниот суд на Република Хрватска под бр. I-673/1996 од 21.04.1999 помеѓу другото со оваа одлука Судот повел и укинал многу одредби од наведениот закон а помеѓу другото утврдил дека и членот 9, 10, 11 што се однесуваат на странски физички и правни лица како учесници во денационализација повел постапка и подоцна ги укинал наведените одредби со што се доближил со ставот на Република Словенија.

Со одлуката Судот во врска со член 9 став 1 *"на правата според овој закон признати физичко лице-на поранешниот сопственик или неговите правни наследници од прв ред (во понатамошниот текст како претходниот сопственик), кои на денот на донесувањето на овој закон има хрватско државјанство"* - промени во делот кој гласи: *"... кои на денот на донесувањето на овој закон имаат хрватско државјанство"*; Член 11, став 1 *"Странските правни и физички лица не припаѓаат на правата на овој закон"* - се брише во делот кој гласи: *"... физички и"*; Член 11, став 2 *"По исклучок на одредбите од став 1 на овој член, правата предвидени со овој закон може да се додели и на странски физички и правни лица доколку утврди меѓународни договори."*

По оваа одлука на Уставниот суд на Република Хрватска се пристапи кон измена и дополнување на наведениот закон. Каде како баратели се изедначиле домашните и странските лица. На

странците им се овозможи со нови рокови за да можат да аплицираат кај надлежните органи за да ги остварат сопствените права од овој закон.

Хрватска не остана само со интервентна одлука за Уставниот суд од 1999 година и измени дополнувања на наведениот закон во 2002 година, напротив имаше сериозен пристап за оваа проблематика и им дозволил на странците кој полагаат право од овој закон да поднесуваат барања за денационализација. Но во практичната примена на овие измени и дополнувања од 2002 година се соочувало со одредени проблеми и тоа цели 8 години. На крајот доаѓа примена на уставните одредби, во оваа насока е револуционерната одлука донесена од страна на *Управниот суд на Република Хрватска под бр. УС-7912/2003-13 од 14. 2008.* Во ова пресуда по тужбата на З.Е застапуван од С.Т адвокат од Загреб против решението на Министерство за правда, управа и локална самоуправа-Управа за граѓанско право, по неколку пати одбивања на барањата за признавање на правото за денационализација поради непоседување на државјанство на Р. Хрватска за време на донесување на законот, Хрватскиот Управен суд утврдил повреда на материјалното право и констатирал не применување на одлуката на Уставниот суд од 1999 година и измените на законот и се повикал на членот 9 во нов изменет облик. Оваа пресуда била потврдена и од страна на Врховниот суд на Република Хрватска со Пресуда број УЗЗ 20/08-2 „дека Хрватска ја изедначува правната положба на поранешниот сопственик на одзементиот имот, без ОГЛЕД НА НИВНОТО ДРЖАВЈАНСТВО, А СО ШТО СЕ ВОСПОСТАВУВА РАВНОПРАВНОСТ НА ГРАЃАНИТЕ ПРЕД ЗАКОНОТ.

Уставниот суд на Република Хрватска уште неколку пати го применувал горниот принцип и се повикувал на членот 9, 10 и 11 од Законот и тоа во сопствените одлуки по предметите У-1-3890/2013 и У-1-4148/2015.

По наведените одлуки моментално во Република Хрватска по разни основи имаат аплицирано повеќе од 5.000 странци со право на стекнување на правото на сопственост како поранешни сопственици согласно со Законот за денационализација. Со пресудите се забрзуваат постапките кон странците и дека има откажување од правото на жалби по овие предмети по овие основи од страна на Државните правобранители.

Од се горе изнесеното, првичниот став на Уставниот суд на Република Македонија, со интервенција на став 1 од членот 11, и не интервенција и кон ставот 2 од истиот член (која е не уставна), дадената споредбена анализа во Република Словенија, Република Србија и особено праксата и развојот на оваа проблематика во Р. Хрватска, произлегува и мојот став дека и во Република Македонија, во согласност со принципот на континуитет државата и ред во однос на поранешна Социјалистичка Република Македонија и поранешна Социјалистичка Федеративна Република Југославија, општо прифатените прописи и други акти на тие земји, сум во очекување на донесувањето на нови закони, и во усогласувањето со нејзиниот правен систем со воспоставениот нов поредок.

Нема сомневање дека правните акти на поранешната СФР Југославија и СР Македонија за одземање на имотот се во спротивност со основните принципи и правила на човековите права споменати во Уставот.

Оттука, според мене постои непосредна уставна обврска за законски регулирање на надоместокот за одземениот имот, односно за нејзино враќање. Постои соодветна меѓународна законска обврска на државата, меѓународното право пропишува враќање на конфискуваниот имот, односно формата, обемот и висината на имотот и разни видови на трансформации.

Поради тоа, наведената не уставна одредба (член 11 став 2 од оспорениот закон) не е во согласност со основните принципи на меѓународни договори и други меѓународни акти, како што се принципите и одредбите од: Генерални декларации за човекови права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, Документ на Копенхагенски состанок на Конференцијата за човечка димензија на КЕБС и е во спротивност со општите принципи на еднаквост на човекот и граѓанинот, недискриминација и јавноста и фер судење.

Цитираната одредба од членот 11 став 2 не е во согласност со Уставот и тоа со член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 11 (владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок, правна заштита на сопственоста и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право), член 9 (забрана на дискримина-

ција и еднаквост пред законот), член 29, член 30, член 31, член 50 и членот 51 од Уставот на Република Македонија.

Од друга страна општо е познато дека во пракса ниту една од земјите во транзиција кои законски ја регулираат и спроведуваат денационализацијата (во најшироката смисла на зборот) имаат односно немаат економска моќ да ги вратат сите конфискувани имоти (ако е законски и практично можно) и да се компензираат за сите последици на присвојувањето. Затоа, во сите национални закони за денационализација се појавуваат истите ограничувања (во различни степени), особено во однос на групата на барателите, имот да се плати или да се врати, такси, опсег и друго. Кај сите од нив во пошироката смисла на зборот доаѓа до повреда на нивните уставни. Но кај нас во Законот за денационализација отворено во членот 11 став 2 доаѓа до повреда на наведените уставни одредби и општи прифатени норми во меѓународното право.

Свесен сум дека во сите закони (вклучувајќи го и Законот за денационализација), основните правила дека со коригирање на грешките од минатото не може да предизвикуваме нови посериозни проблеми. Сите главни одредби од Законот се резултат на компромис и соочување на спротивставени права и интереси на поранешните сопственици, сопствениците на права кои се стекнати во текот на стекнување на сопственост и економски и други интереси на државата и општеството.

Од друга страна одредбата не е во согласност и со членот 54 од Уставот во кој е утврдено дека основните слободи и права на човекот и граѓаните се однесува само на постојните субјективни уставни права (право на сопственост). Сопственост на физичко или правно лице може да биде ограничено само во смисла на член 54 од Уставот, но тоа не значи дека во законот не може да се предвиди (иднина) стекнување на сопственост под некои товари или ограничување, кога тоа е оправдано и целисходно да се заштитат интересите на трети лица лице или поради други причини. Субјективните права на сопственост (кои припаѓаат на одреден субјект) може да се ограничат само според условите од член 54 од Уставот; правото на сопственост во објективна смисла (институт на сопственост) може да подлежи на одредени ограничувања.

Уставот предвидува можност за ограничување на правата и слободите на човекот и граѓанинот. Меѓутоа, секое ограничување

(дури и кога тоа е потребно и врз основа на Уставот) е исклучително право на државата, поради тоа што отстапува од општите правила на уставните слободи и права. Притоа овие ограничувања треба да се базираат не само на Уставот, туку и на принципот на пропорционалност со целта и намената на законот за да се постигне. Дека целта треба да се постигне со помалку мешање во уставните права на граѓаните (се разбира, ако ограничувања може да биде постепено). Ова правило на ограничувањата пропорционалност со цел и целта на законот да се постигне е општ уставен принцип, кој е карактеристичен за сите уставни одредби за слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Нашиот суд согласно со наведените уставни одредби и во предметот во 1998 година, а особено во овој предмет, според мене требаше да поведе постапка за оценување на уставноста на членот 11 став 2 од наведениот закон, и да го следиме примерот на Република Хрватска, со интервентната одлука на Уставниот суд против наведениот не уставен член од овој закон, со што ќе влијаевме законодавецот да пристапи кон измена и дополнување на наведениот став, следејќи го патот на укинатата одредба од членот 11 став 1, со што ќе се изедначуваат македонски државјани во процесот на денационализација со странците.

За волја на вистината Македонија има позитивен пристап во актуелниот закон за имотите на Евреите, каде со посебна глава се регулира оваа материја. Овој пристап е за поздравување и во правец на почитување на меѓународните норми и принципите на еднаквост на учесниците во постапката и гарантирање на правото на сопственост. Но законодавецот немал ист пристап на другите масовни присилно иселени граѓани од Турска заедница во текот на 1953-60 година, а која бројка изнесувала околу 300.000 македонски-југословенски државјани-граѓани од Турска заедница (Народност) присилно иселени од своите вековни огништа. Меѓу иселениците има илјадници лица кои имале допир со законите кои се спомнуваат во овој закон со кои им се присилно одземени нивните имоти од 1945 година па и наваму. Според ова неуставна одредба која правото на еднаквоста и правото на сопственоста на претходните сопственици и нивните наследници се врзува со условот на државјанство, илјадници луѓе се обесправени, за нив законот немал улога на рехабилитација, исправка на створената неправда и штета, туку со новиот законски/незаконски пристап се створени нови неправди, нееднаквости и тешки облици на дискри-

минација спротивно на одредбите од Уставот и на општи прифатени меѓународни норми.

Тргувајќи од сето погоре наведено, сметам дека со основ може да се постави прашањето за согласноста на оспорениот член 11 став 2 во целост или во делот: „на денот на влегувањето во сила на овој закон“ од Законот за денационализација (“Службен весник на Република Македонија“ број 20/1998, 31/2000, 42/2003, 44/2007, 72/2010, 171/2010, 55/2013, 33/2015 и 104/2015), цитираната одредба од членот 11 став 2 не е во согласност со Уставот и тоа со член 8 став 1 алинеи 3, 6 и 11 (владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок, правна заштита на сопственоста и почитување на општо прифатените норми на меѓународното право), член 9 (забрана на дискриминација и еднаквост пред законот), член 29, член 30, член 31, член 50, член 51 и членот 54 од Уставот на Република Македонија и општи прифатени меѓународни норми, а согласно со член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојувам своето мислење од донесеното Решение за не поведување на постапка.

Судија на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.129/2018 од 27.02.2019)

### 1.5.3. Процесни пречки

47.

У.бр.17/2019

- Закон за спречување судир на интереси

Законот за спречување судир на интереси во кој била содржана оспорената одредба, престанал да важи и не е во правниот поредок, поради што Судот утврди дека се настапени условите за отфрлање на иницијативите поради постоење на процесни пречки за одлучување.

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеја 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 13 март 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 29 став 2 од Законот за спречување судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015).

2. Миовски Дарко од Гостивар до Уставниот суд на Република Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на член 29 став 2 од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите во иницијативата, Уставниот суд со Одлука У.бр.251/2009 од 14.07.2010 година, покрај останатите одредби, го укинал и член 29 став 1 од Законот за спречување на судир на интереси („Службен весник на Република Македонија бр.70/2007 и 114/2009), но ставот 2 од членот 29 од Законот не бил избришан.

Законот за спречување на судир на интереси бил изменет и дополнет со Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување на судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.6/2012 и бр.153/2015), но оспорениот став 2 и во двете измени и дополнувања не бил избришан.

Според подносителот на иницијативата, кога една одредба упатувала на друга одредба, потребно било двете да егзистираат во позитивно - правните норми, инаку нејзиното постоење било беспредметно и спротивно на уставниот принцип на владеење на правото од член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот.

3. Судот на седницата утврди дека согласно оспорениот став 2 на членот 29 од Законот за спречување судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015) надлежниот суд од ставот 1 на овој член е должен да одлучи во рок од три месеци од денот на поведувањето на постапката.

Ставот 1 на овој член е укинат со Одлука на Уставниот суд У.бр.251/2009 од 14.07.2010 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.98/2010).

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Оспорената законска одредба е содржана во Законот за спречување на судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015). По поднесувањето на иницијативата (15 јануари 2019 година), Собранието на Република Северна Македонија, на седницата одржана на 17 јануари 2019 година, донесе нов Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, објавен на 19 јануари 2019 година во „Службен весник на Република Македонија“ број 12/2019. Новиот закон влегол во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“, односно на 19 јануари 2019 година.

Во членот 121 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, е определено дека со влегувањето во сила на овој закон, престанува да важи Законот за спречување на корупцијата („Службен весник на Република Македонија“ број 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015) и Законот за спречување на судир на интереси („Службен весник на Република Македонија“ број 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015).

Со оглед дека, Законот за спречување судир на интереси во кој била содржана оспорената одредба, престанал да важи и не е во правниот поредок, Уставниот суд, утврди дека согласно наведената деловничка одредба се настапени условите за отфрлање на иницијативите поради постоење на процесни пречки за одлучување.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.17/2019 од 13.03.2019)**

## 48.

### У.бр.43/2019

#### - Трансформација во редовен работен однос

**Оспорените одредби од Законот за трансформација во редовен работен однос поради својот темпорален карактер ја исцрпеле својата содржина и дејство во правниот поредок поради што постојат процесни пречки за постапување по иницијативата, односно се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија за отфрлање на иницијативата.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеи 1 и 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), на седницата одржана на 25 септември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување постапка за оценување на уставноста на член 2 ставови 1 и 2 од Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија“ број 20/2015 и 44/2015 година).

2. Снежана Станковиќ, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оцену-

вање на уставноста на член 2 ставови 1 и 2 од Законот означен во точката 1 на ова решение.

Според наводите во иницијативата, оспорените одредби од членот 2 ставови 1 и 2 од Законот за трансформација во редовен работен однос биле спротивни на член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија според кој владеењето на правото претставува една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија, понатаму спротивни на член 9 став 2 од Уставот според кој граѓаните пред Уставот и законите се еднакви, како и член 32 став 2 од Уставот според кој секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место.

Во иницијативата е наведено дека со овој закон се извршила трансформација на работниот однос само на лицата кои извршувале работи најмалку 3 месеци во периодот од 01.09.2014 до 30.11.2014 година, а со тоа била опфатена само една определена категорија на луѓе кои во тој момент ги исполнувале пропишаните услови, при што се повредувала еднаквоста на граѓаните пред Уставот и законите.

Понатаму, вака предвидените услови според подносителот на иницијативата доведувале до ситуации кога одредени лица претходно ангажирани повеќе години на одредено место, доколку во предвидениот период поради одредени причини не биле работно ангажирани на начин предвиден со членот 1 од Законот, да не можат да бараат трансформирање на работниот однос на неопределено време.

Во овој контекст, подносителот во иницијативата укажува на Пресуда 7 РО 1786/17 од 14.03.2018 година и решение РОЖ 999/18 од 14.11.2018 година на Апелациониот суд Скопје каде што тужителката повеќе од десет години била ангажирана од страна на тужениот Студентски дом „Скопје“, но поради прекин на договорот во летниот период, за само 13 дена не ги исполнила условите за трансформирање на работниот однос, иако претходно повеќе од десет години работела со договор на дело на тоа место.

На овој начин граѓаните се ставале во нееднаква положба бидејќи законот се однесувал на лица кои може „случајно“ биле ангажирани и го опфатиле и периодот во тие три месеци, а во неповолна положба се ставале другите лица кои повеќе години

биле ангажирани, а само со неколку дена поради прекин на ангажирањето да не ги исполнуваат условите од Законот за трансформација во редовен работен однос. На овој начин се правела т.н селекција на граѓаните што не било во согласност со одредбите од Уставот.

Од иницијативата произлегува дека правото на трансформација воопшто не се оспорува, се оспорува неговата селективност со лимит на периодот, роковите и субјектите кои можеле да бидат опфатени со Законот и дека тој немал општост, односно трансформацијата законодавецот требало да ја предвиди без пропишаните лимитите кои оневозможувале опфат и на други субјекти кои биле во минатото со работен ангажман согласно членот 1 од Законот. Од иницијативата произлегува дека правото на трансформација требало да постои во законското решение, но со поинаква содржина.

Во иницијативата се наведува и дека на ваков начин со оспорените одредби од Законот за трансформација во редовен работен однос и Автентичното толкување на членот 1 и членот 2 од Законот, дадено од страна на Собранието на Република Македонија на седница одржана на 18 март 2015 година, се дерогирале и одредби од Законот за работните односи.

Поради наведените причини, со иницијативата се предлага Судот за оспорените одредби од Законот да поведе постапка за оценување на уставноста и истите да ги поништи.

3. Судот на седницата утврди дека во Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија“ број 20/2015), којшто е влезен во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“ на ден 12.02.2015 година, е содржан членот 2 кој гласи:

#### Член 2

(1) Трансформирањето во работен однос на неопределено работно време ќе се искористи исклучиво за лицата од членот 1 од овој закон, кои извршуваат работи врз основа на договор во период од најмалку 3 месеци сметано до 30.11.2014 година, а кои исто така имаат важечки договори и во моментот на трансформирањето на работниот однос.

(2) Лицата кои ги исполнуваат условите од ставот (1) на овој член можат да имаат прекин на договорите во периодот по 30.11.2014 година, но не подолго од еден месец.

Подоцна, со Законот за изменување и дополнување на Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија“ број 44/2015) кој е влезен во сила со денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“ на 19.03.2015 година, оспорениот член 2 е дополнет со 3 нови става, кои гласат:

(3) По исклучок на одредбите од ставот (1) од овој член, трансформирање во работен однос на неопределено работно време ќе се применува и за лицата кои имале прекин на договорот со кој биле ангажирани за извршување на работа поради бременост и/или раѓање, а кои имаат важечки договори во моментот на трансформирање на работниот однос.

(4) На лицата од ставот (3) од овој член ќе им се трансформира работниот однос доколку имале договори за ангажирање во институцијата за три последователни месеци што непосредно претходат на прекиноот поради бременост и/или раѓање, а по завршување на прекиноот повторно се ангажирани во институцијата со договор и го исполнуваат условот од став (2) на овој член.

(5) По исклучок на одредбите од ставот (1) од овој член, трансформирање во работен однос на неопределено работно време ќе се применува и за лицата кои имаат прекин на договорот со кој биле ангажирани за извршување на работа поради бременост и/или раѓање во моментот на трансформирање на работниот однос, а кои имале договори за ангажирање во институцијата за три последователни месеци што непосредно претходат на прекиноот поради бременост и/или раѓање.

4. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Според член 8 став 1 алинеја 3 од Уставот, владеењето на правото е темелна вредност на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 став 1 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Според ставот 2 од овој член, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно членот 51 од Уставот, во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Согласно член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата доколку не е надлежен да одлучува по барањето и поради постоење на процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија“ бр.20/2015 година), влезен во сила на 12.02.2015 година содржи 16 члена, а со измените и дополнувањата извршени со Законот за изменување и дополнување на Законот за трансформација во редовен работен однос („Службен весник на Република Македонија бр.44/ 2015), влезен во сила на 19.03.2015 година, биле извршени измени и дополнувања на одредени одредби за кои во меѓувреме се наметнала потребата од законодавна интервенција.

Според членот 1 од овој закон, со овој закон се регулира трансформирањето во работен однос на неопределено работно време на лицата ангажирани со договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор или друг договор со кој лицето е ангажирано за извршување на работа (договор), кои извршуваат работа во органите на државната власт, установите од областа на културата, образованието, здравството, детската и социјалната заштита основани од Република Македонија и единиците на локална самоуправа, како и јавните претпријатија, заводите, фондовите и други правни лица чиј основач е Република Македонија (во понатамошниот текст: институции), како и ограничување на периодот и бројот на лица кои може да се ангажираат со договор.

Со членот 2 од овој закон се предвидуваат условите кои треба да ги исполнуваат ангажираните лица за да може да им се трансформира работниот однос на неопределено време. Оттука, според ставот 1 од овој член трансформирањето во работен однос на неопределено работно време ќе се искористи исклучиво за лицата од членот 1 од овој закон, кои извршуваат работи врз основа на договор во период од најмалку 3 месеци сметано до 30.11.2014 година, а кои исто така имаат важечки договори и во моментот на трансформирањето на работниот однос. Според ставот 2 од истиот член, лицата кои ги исполнуваат условите од ставот 1 на овој член можат да имаат прекин на договорите во периодот по 30.11.2014 година, но не подолго од еден месец.

Со измените и дополнувањата на Законот од 19.03.2015 година, овој член се дополнува со три нови става коишто го регу-

лираат прашањето на трансформација во случаите на прекин на договорот поради бременост и/или раѓање.

Понатаму, со членот 3 од овој закон, законодавецот предвидел рок од 30 дена од стапување во сила на Законот кој бил влезен во сила на 12.02.2015 година, во кој рок требало да се склучат договорите за засновање на работен однос на неопределено време, односно да се донесат решенија за вработување за лицата ангажирани со договор. Имено, со измените и дополнувањата од 19.03.2015 година е предвиден рок од 90 дена, односно е зголемен претходно предвидениот законски рок кој изнесувал 30 дена.

Според ставот 2 од истиот член од Законот, динамиката на донесување на договорите за вработување, односно решенијата била определена на следниот начин:

1) договорите, односно решенијата за вработување за најмногу 35% од вкупно ангажираните лица стапуваат на сила со нивното потпишување, односно со донесувањето,

2) договорите, односно решенијата за вработување за најмногу 35% од вкупно ангажираните лица, стапуваат на сила од 01.12.2015 година,

3) договорите, односно решенијата за вработување за преостанатиот број од вкупно ангажираните лица, стапуваат на сила од 01.09.2016 година.

Притоа, во истиот член биле пропишани обврски за институцијата, и тоа:

(3) При засновањето на работниот однос на неопределено време со лицата ангажирани со договор, приоритет во однос на динамиката треба да имаат лицата кои се ангажирани во институцијата најдолг временски период.

(4) Институциите не смеат да го раскинат договорот со лицата определени во член 2 од овој закон во периодот до стапување на сила на решенијата од став 1 од овој член, освен ако лицата ги повредат обврските преземени со договорот согласно закон.

Ако се имаат во предвид претходно наведените законски одредби, може да се заклучи дека станува збор за Закон со кој законодавецот имал за цел да изврши трансформирање во редовен работен однос на настанат работен однос во определен рок кој немал таков статус на редовен работен однос, на лица ангажирани во јавниот сектор, чиј работен ангажман бил регулиран со договор за волонтирање, договор на дело и/или авторски договор

или друг договор со кој лицето било ангажирано за извршување на работата.

Притоа, со член 2 став 1 како услов за трансформирање на работниот однос предвидел дека трансформирањето ќе се искористи исклучиво за лицата кои извршувале работи врз основа на договор во период од најмалку 3 месеци сметано до 30.11.2014 година, а тоа секако ги опфаќа и лицата кои веќе подолг временски период имале такво вработување, а кои исто така имале важечки договори и во моментот на трансформирањето на работниот однос. Дополнително, со ставот 2 од истиот член бил предвиден исклучок, лицата кои ги исполнувале овие услови дека можат да имаат прекин на договорите во периодот по 30.11.2014 година, но не подолго од еден месец.

Покрај ова, законодавецот со измени и дополнувања на Законот од 19 март 2015 година предвидел исклучок од условите во наведениот став 1 од членот 2 од Законот, проширувајќи го правото дека трансформирање во работен однос на неопределено време можело да се применува и за лицата кои имале прекин на договорот со кој биле ангажирани за извршување на работа поради бременост и/или раѓање, а кои имале важечки договори во моментот на трансформирање на работниот однос или непосредно пред прекилот имале договори за три последователни месеци, а по завршување на прекилот повторно биле ангажирани во институцијата.

Оттука, со оспорените одредби од Законот се определувале условите кои требало да бидат исполнети за да можело да се трансформира работниот однос на лицата од определено на неопределено време, што сметаме дека претставува право на законодавецот посебно да регулира одредена материја од општествениот живот, а во случајов со специјален закон, да регулира прашања од работен однос, според проценка на законодавецот за потребата од нивно законско регулирање кое не е на штета на работникот. Законодавецот има право да ги димензионира и пропише условите под кои ќе се спроведе трансформацијата во редовен работен однос на лицата ангажирани во институциите, при што се опфаќа определена група на лица кои ги исполнуваат таквите услови, а притоа водејќи грижа за оние ангажирани најдолг временски период.

Меѓутоа, наспроти анализата, која го надминува уставно-судското прашање кое произлегува од правната и фактичката

состојба, Судот смета дека се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд, за отфрлање на иницијативата, поради постоење на процесни пречки за постапување по иницијативата, поради темпоралниот карактер на оспорените одредби од Законот.

Имено, Законот е објавен во „Службен весник на Република Македонија“ број 20/2015, а влегол во сила со денот на објавувањето на 12.02.2015 година. Во Законот е предвиден рок за склучување на договори за засновање на работен однос на неопределено време, односно за донесување на решенија во рок од 30 дена од стапување на сила на законот, а со измените и дополнувањата на Законот од 19.03.2015 година, како што е погоре наведено, овој рок е продолжен на 90 дена и рокот е изминат. Законот регулирал настанати работни односи во одреден минат период од влегување во сила на Законот, и не се однесува за нови односи кои би се случувале по влегување во сила на Законот.

Врз основа на наведеното, со истекот на законски предвидениот рок за склучување на договори, односно носење на решенија за трансформација била исцрпена содржината и дејството на оспорените законски одредби, а со тоа била исцрпена нивната правна сила во правниот поредок поради што тие веќе не можат да регулираат односи надвор од пропишаните кои опфаќале лимитиран период на поранешни односи. Оттука, одредбите од овој закон имале темпорален карактер, што претставува постоење на процесни пречки за постапување по иницијативата за нивно оспорување, од причините на кои се повикува подносителот.

Поради наведеното, оспорените одредби од членот 2 ставови 1 и 2 од Законот за трансформација во редовен работен однос поради својот темпорален карактер ја исцрпеле својата содржина и дејство во правниот поредок и врз основа на ова постојат процесни пречки за постапување по иницијативата, односно се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија за отфрлање на иницијативата. Воедно, Уставниот суд не е надлежен да ја оценува меѓусебната усогласеност на два закони, односно на предметниот закон и Законот за работни односи, на што се повикува подносителот во иницијативата, па согласно член 28 алинеја 1 од Деловникот, иницијативата ги исполнува условите за отфрлање и по овој основ.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. (**У.бр.43/2019 од 25.09.2019**)

## 49.

### У.бр.4/2019

**- Престанок на работен однос на работничка жена под услови различни од работникот маж**

**Судот ја укинал во дел оспорената одредба од членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работните односи и таа веќе не постои во правниот поредок со содржина како што е оспорената, поради што иницијативата се отфрли поради постоење на процесни пречки согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членот 110 од Уставот на Република Северна Македонија, членот 28 алинеја 3 и членот 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992 и 202/2019), на седницата одржана на 12 декември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА иницијативата за поведување на постапка за оценување на уставноста на членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.113/2014).

2. Коле Илијев од Веница, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе иницијатива за оценување на уставноста на одредбите од Законот означен во точката 1 од ова решение.

Во иницијативата се наведува дека требало да се поведе постапка за оценување на уставноста на членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.113/2014). Според членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.113 од 29.07.2014 година), член 104 став 2 од Законот за работни односи се менува и гласи: “(2) Работникот со писмена изјава до работодавачот може да побара да му се продолжи договорот за вработување најмногу до 67 години возраст (маж), односно до 65 години возраст (жена), доколку со закон поинаку не е утврдено.”

По ставот (2) се додаваат два нови става 3 и 4 коишто гласат:“(3) Писмената изјава од ставот (2) на овој член, работникот ја дава најдоцна до 31 август во годината којашто и претходи на годината во која ги исполнува условите од ставот (1) на овој член. За секое натамошно продолжување на договорот за вработување од ставот (2) на овој член, изјавата ја дава еднаш годишно, а најдоцна до 31 август во годината којашто и претходи на годината за која се бара продолжување на договорот за вработување.” Ставот 3 претрпе измени во Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи („Службен весник на Република Македонија“ од бр.120 од 29.06.2018 година). (4) Работодавачот е должен по дадената изјава од ставот 2 на овој член да го продолжи договорот за вработување најмногу до 67 години возраст (маж), односно најмногу до 65 години возраст (жена).“

Според наводите во иницијативата оспорената законска одредба била противуставна и спротивна на Конвенцијата за заштита на правата и основни слободи и на Протоколот број 12 од истата конвенција, бидејќи со истата се вршела дискриминација на правата од работен однос на одредени граѓани односно на граѓаните чии права биле пропишани со специјален закон како што се судските службеници, судиите и другите. Понатаму во иницијативата се цитираат член 8 алинеја 2, членот 9 и членот 51 од Уставот.

Во иницијативата се наведува дека правото на стекнување на старосна пензија било регулирано со членот 18 од Законот за пензиско и инвалидско осигурување („Службен весник на Република Македонија“ бр.98/2012 од 01.08.2012 година) каде осигуреникот се стекнал со право на старосна пензија кога ќе наполнил 64 години живот маж, односно 62 години жена и најмалку 15 години пензиски стаж. Тоа значело дека со оваа законска одредба биле пропишани условите за стекнување на правото на старосна пензија. Ваквата законска одредба во поглед на годините на старост била пренесена и во член 110 став 1 алинеја 6 од Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2014 од 04.03.2014 година). Токму ваквата законска одредба којашто била пропишана во специјален закон во кој биле пропишани правата од работен однос ги спречувала судските службеници да имаат право да ја користат пропишаната и сега оспорената одредба односно да продолжат да работат до 67 (маж) односно 65 години (жена) старост.

Според наводите во иницијативата и судиите биле ограничени да ја користат оспорената одредба од работен однос бидејќи во Законот за судовите како специјален закон, односно во членот 26 од Законот за изменување и дополнување на Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010 од 18.11.200 година), во член 73 став 1 по алинејата 2 била додадена нова алинеја 3 која гласела „со навршување на 64 години старост“.

Исто така, во иницијативата е наведено дека според член 110 став 1 алинеја 6 од Законот за судска служба („Службен весник на Република Македонија“ бр.43/2014 од 04.03.2014 година), на судскиот службеник му престанувал работниот однос по сила на закон, ако навршел 64 години старост. Во случајот оспорената законска одредба била дискриминаторска во однос на одреден број на граѓани вработени во судската служба, судиите и други граѓани на кои правата од работен однос биле пропишани, а со тоа ограничени со специјален закон. Оттука во иницијативата е наведено дека одредена категорија на граѓани во стопанството и во јавниот сектор благодарейќи на оваа законска одредба со која работниот однос го продолжуваат работниот век до 65, некои до 66 а некои и до 67 години, а со тоа користеле двоен бенифит, како во поглед на платите така и во поглед на повисоката пензија која би ја оствариле. Додека вработените во судовите во овие бенифити биле оневозможени.

Понатаму во иницијативата е наведено дека оспорената одредба била во директна спротивност со членот 9 од Уставот според која граѓаните пред Уставот и законите биле еднакви и оттука една категорија на граѓани особено онаа што работи во судовите била дискриминирана и поради тоа била противуставна. Истата одредба била во спротивност и со Конвенцијата за заштита на човековите права токму поради дискриминацијата на одредена група на работници во однос на друга. На крајот од иницијативата се предлага Уставниот суд да постапи согласно член 112 став 2 од Уставот и да го укине или поништи членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи.

3. Според член 110 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот.

Согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Во иницијативата се оспорува членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.113/2014) со кој се менува член 104 став 2 од основниот Закон за работните односи. Во однос на прашањето за престанок на работен однос на работничка жена под услови различни од работникот маж, Судот се произнел со Одлуката У.бр.114/2014 од 29 јуни 2016 година, со која го укина член 104 став 2, во делот: „(маж), односно до 65 години возраст (жена)“ и став 4, во делот: „(маж), односно најмногу до 65 години возраст (жена)“ од Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2005, 106/2008, 161/2008, 114/2009, 130/2009, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013, 170/2013, 187/2013, 113/2014, 20/2015, 33/2015 и 72/2015).

Судот, во оваа одлука утврдил дека определбата на законодавецот работникот маж да може да побара од работодавачот продолжување на договорот за вработување до 67 години возраст, а работничката жена до 65 години возраст, при што работодавачот е должен да го продолжи договорот за вработување до периодот што го бара работникот маж или работничката жена, без можност да излезе надвор од утврдената законска рамка,

наметнува престанок на работниот однос на работничката жена под поинакви услови од работникот маж, односно на неа и престанува работниот однос и правото на работа со навршени 65 години живот, а на мажот со навршени 67 години живот. Во овој контекст, Судот оценил дека оспорените законски одредби не се во согласност со уставно утврденото начело на еднаквост на граѓаните по основ на полот определено во членот 9 од Уставот.

Според образложението на Одлуката: „...правото на осигуреникот жена да стекнува старосна пензија порано од осигуреникот маж, доколку тоа го избере самата, со оглед дека тоа право има оправдување во принципот на афирмативна акција, односно принципот на позитивна дискриминација на жената. Но, тоа право на жената во сферата на пензиското и инвалидското осигурување не може по автоматизам да се применува и во други сфери, особено не ако тоа води кон ограничување на правата по основ на пол. Во конкретниот случај, Судот оцени дека продолжувањето на договорот за вработување всушност значи продолжување на работниот однос односно остварување на правото на работа кое се разликува од остварувањето на правото на старосна пензија.“

Согласно Одлуката на Судот, последователно со сите измени и дополнувања на Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр.62/2005, 106/2008, 161/ 2008, 114/2009, 130/ 2009, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013, 170/2013, 187/2013, 113/2014, 20/2015, 33/2015, 72/2015, 129/2015, 27/2016 и 120/2018) оспорениот член 104 од Законот, ја има следнава содржина:

„(1) Работодавачот го прекинува договорот за вработување на работникот кога работникот ќе наполни 64 години возраст и 15 години пензиски стаж.

(2) Работникот со писмена изјава до работодавачот може да побара да му се продолжи договорот за вработување најмногу до 67 години возраст, доколку со закон поинаку не е утврдено.

(3) Писмената изјава од ставот (2) на овој член, работникот ја дава најдоцна до 31 август во годината којашто и претходи на годината во која ги исполнува условите од ставот (1) на овој член. За секое натамошно продолжување на договорот за вработување од ставот (2) на овој член, изјавата ја дава еднаш годишно, а најдоцна до 31 август во годината којашто и претходи на годината за која се бара продолжување на договорот за вработување.

(4) Работодавачот е должен по дадената изјава од ставот (2) на овој член да го продолжи договорот за вработување најмногу до 67 години возраст.“

Со оглед на тоа што Судот ја укинал во дел оспорената одредба од членот 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работните односи и таа веќе не постои во правниот поредок со содржина како што е оспорената, Судот оцени дека иницијативата треба да се отфрли поради постоење на процесни пречки согласно член 28 алинеја 3 од Деловникот од Уставниот суд.

5. Тргувајќи од наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство на гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.4/2019 од 12.12.2019)**

## II. БАРАЊА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИ И ПРАВА

### 50.

#### У.бр.122/2018

**- Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992,) на седницата одржана на 29 мај 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРПА барањето на Димитар Дангов, адвокат од Скопје, поднесено преку неговиот полномошник Ана Дангова Хуг, адвокат во Адвокатското друштво „Интер Партес“ од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата.

2. Подносителот во барањето за заштита на слободите и правата наведува дека со Решението КОК бр.62/17 од 27.08.2018 год. на Основниот суд Скопје 1 Скопје и Решението КОК-КР.бр.932/18 од 24.09.2018 година на Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје 1 Скопје му била повредена слободата на мислата и јавното изразување на мислата. Тој во барањето ја изнесува фактичката состојба на следниот начин:

Подносителот како единствен бранител на обвинетиот Сашо Срцев на 27 август 2018 година, во 10 часот требало да присуствува на главната расправа по предметот КОК бр.62/17 позната под името „Титаник 2“.

На истиот ден, во исто време, во истиот суд, но во друга судска сала, подносителот на барањето бил повикан како бранител на обвинетиот Љупчо Димовски, во притворскиот предметт КОК бр.40/18 познат под името "27 Април".

Поради објективната неможност истовремено да присуствува на двете главни расправи, подносителот на барањето одлучил да присуствува на расправата по притворскиот предмет и на 27.08.2018 год. околу 09.20 часот, во писарницата доставил поднесок-молба за одлагање на расправата во предметот „Титаник“ образложувајќи ја истата со својот истовремен ангажман како бранител во притворскиот предмет "27 Април".

На главната расправа во предметот 05 КОК бр.62/17, Судот откако констатирал дека подносителот е отсутен, усно им соопштил на присутните дека ќе го казни, иако вработен кај подносителот го запознал судот за поднесеното барање за одлагање на расправата. Други двајца бранители што присуствувале на судењето му укажале на судот на проблемите со кои се соочуваат бранителите поради тоа што судењата се поклопуваат и се закажуваат во блиски термини, и дека е неосновано и некоректно адвокатот да се казни бидејќи дал приоритет на притворскиот предмет.

По получасовната пауза што ја дал судијата за да може адвокатот назначен од Судот да го брани клиентот на подносителот, да се запознае со списите на предметот, во 11 часот, подносителот, откако завршило судењето во предметот "27 Април", дошол во судницата и се извинил за настанатиот проблем и објаснил од кои причини не можел да присуствува на расправата од нејзиниот почеток, но и покрај тоа судијата усно му кажал дека ќе биде казнет заради навреда на судот и сите присутни согласно член 361 и член 88 од ЗКП без да ја соопшти висината на казната.

Судот донел и формално решение КОК бр.62/17 од 27 август 2018 со кое го казнил подносителот на барањето на парична казна од 1000 евра. Во образложението на одлуката судот навел дека подносителот со своето однесување ги злоупотребил правата на учесниците во постапката и наштетил како на обвинетите така и на целокупниот судски процес. Судот заклучил дека одложувањето на главната расправа во оваа фаза било неефикасно односно спротивно на начелото на судење во разумен рок, а фактот што поднесокот за одложување на рочиштето судот го примил по завршетокот на истото, судот не бил во

можност да одлучи по тоа барање. Конечно, Судот заклучил дека одлуката на подносителот да не присуствува на закажаната главна расправа претставувало навредливо однесување кон Судот и сите учесници во постапката.

По вложена жалба против првостепеното решение, Кривичниот совет на Одделението за организиран криминал и корупција при Основниот суд Скопје 1 Скопје со Решение КОК-КР. бр.932/18 на 24.09.2018 год., ја одбил жалбата на подносителот како неоснована и ја потврдил првостепената одлука, во целост парафразирајќи ги наводите на првостелениот суд.

Подносителот смета дека неговото казнување со парична казна од 1000 евра претставува попречување на правото на слобода на изразување, коешто нема основа во член 10 став 2 од Европската конвенција за човекови права ("ЕКЧП") и судската пракса на Европскиот суд за човекови права ("ЕСЧП"). Подносителот во барањето детално се осврнува на пресудата на Европскиот суд за човекови права во случајот *Морис против Франција* (Пресуда на Голем судски совет од 23 април 2015 година, жалба бр. 29369/10) и *Отан против Франција* (Пресуда од 19 април 2018 година, жалба бр. 41841/12), образложувајќи зошто принципите и ставовите на Европскиот суд изразени во тие предмети треба да се применат и при одлучувањето во овој конкретен предмет.

Тој наведува дека поднесокот-молба за одлагање била упатена во негово својство како бранител на обвинет до судот со намера да се одложи главната расправа поради неможност на подносителот истовремено да присуствува на две расправи закажани во исто време; молбата односно поднесокот можела да се смета како изразување, односно однесување во суд, наспроти однесување надвор од суд; дека со барањето за одлагање тој упатил порака до судот дека е потребно судиите да се координираат кога закажуваат термини за главна расправа за да се избегне преклопување на судењата; дека поднесокот се однесувал на постапка пред суд и на водење на кривично судење; дека во поднесокот биле изнесени само вистинити факти, не бил употребен навредлив речник; дека барањето за одлагање морало да се стави во контекст на интензивното закажување на рочишта по двата предмети, со што бранителите биле доведени во ситуација да избираат во кој предмет ќе присуствуваат; дека судот требало да даде должно внимание на содржината на молбата за одлагање

и да преиспита дали однесувањето на бранителот е такво со кое се злоупотребувале правата на учесниците во постапката или било навредливо однесување кон судот, или пак тоа било последица на нужда на бранителот да присуствува на друг предмет на кој дал приоритет, дека казната од 1000 евра била превисока и можела да има обесхрабрувачко влијание при остварувањето на слободата на изразувањето, *дека таа директно го повредувала неговиот* углед и довербата во него од неговите клиенти и дека истата не била пропорционална и неопходна во демократско општество.

На крајот од барањето подносителот предлага Уставниот суд да утврди дека со оспорените решенија му било повредено правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата и да ги поништи двете решенија.

3. Уставниот суд, врз основа на наводите во барањето за заштита на слободите и правата, оспорените решенија КОК бр.62/2017 од 27.08.2018 и КОК-КР.бр.932/18 од 24.09.2018 година, доставените одговори од Основниот суд Скопје I Скопје, во претходна постапка ја утврди следнава фактичка состојба:

Подносителот на барањето, Димитар Дангов од Скопје е адвокат, сопственик на Адвокатското друштво „Интер Партес“ од Скопје, во кое покрај него, се вработени 7 адвокати.

Подносителот на барањето во текот на 2018 година бил ангажиран како бранител на двајца обвинети во два одделни кривични процеси што се воделе пред Основниот суд Скопје I Скопје: кривичниот предмет КОК бр.62/17 (случај кој во јавноста е познат под името „Титаник 2“), како и во предметот КОК бр.40/18 (случај кој во јавноста е познат под името „27 Април“). Неговиот клиент Љ.Д. обвинет во предметот „27 Април“ се наоѓал во притвор.

На 27 август 2018 година, во исто време (10 часот), во истиот суд - Основен суд Скопје I Скопје, но во различни судници, биле закажани расправи во двата наведени кривични предмети.

Расправата во предметот КОК бр.62/17 („Титаник 2“) била закажана на 6 јули 2018, додека пак расправата во предметот КОК бр.40/18 („27 Април“) била закажана на 28 јуни 2018 година.

Подносителот на барањето, адвокатот Дангов одлучил да присуствува на расправата по предметот „27 Април“ бидејќи

неговиот клиент обвинетиот Љ.Д. се наоѓал во притвор. Поради тоа, дента на 27 август 2018 година, непосредно пред почетокот на судењето, во 9.20 часот до судот поднел писмен поднесок – молба за одлагање на расправата во предметот „Титаник 2“, во која како причина за барањето за одлагање го навел фактот што во исто време требало да присуствува на судење во притворскиот предмет КОК бр.40/18.

Расправата по предметот КОК бр.62/17 почнала во 10 часот, претседателот на советот го констатирал отсуството на адвокатот Дангов кој бил единствен бранител на обвинетиот С.С. Обвинетиот го известил судот дека претходниот ден разбрал дека неговиот адвокат ќе треба да присуствува на друго судење во исто време во истиот суд. Претседателот на советот му дал неколку минути за да стапи во контакт со бранителот и го известил дека ќе треба да му се определи бранител по службена должност.

Вработен во адвокатското друштво „Интер Партес“, кој присуствувал на расправата го известил судијата за поднесената писмена молба за одлагање на расправата. Судечкиот судија, откако констатирал дека ова лице не може да биде бранител на обвинетиот С.С. бидејќи го немал потребното адвокатско искуство, го определил адвокатот Љ.Ш. кој бил присутен во салата како бранител на друг обвинет, за бранител по службена должност. Обвинетиот С.С. му дал полномошно на записник, а заради запознавање на новоназначениот бранител со списите во предметот, Судот дал полчасовна пауза.

Во 11.10 часот, пред да започне главната расправа, во судницата се појавил подносителот - адвокатот Дангов, кој се јавил за збор и го известил судот дека од 10 до 11 часот, бил на расправа по предметот „27 Април“ во друга судска сала.

Претседателот на Советот донел усно решение чијашто изрека ја внел во записникот од расправата, со кое адвокатот Димитар Дангов се казнува согласно член 361 и член 88 од Законот за кривична постапка.

Адвокатот определен по службена должност укажал дека бил спремен да пружи квалитетна одбрана, но од причина што во судницата бил присутен адвокатот Дангов, обвинетиот С.С. му го откажал полномошното на адвокатот Љ.Ш. и неговата одбрана повторно ја презел адвокатот Дангов.

Расправата траела до 13.50 часот и по нејзиното завршување, на судијата му бил врачен поднесокот со кој подносителот барал одлагање на расправата.

Во изреката на писменото решение VКОК бр.62/17 од 17.08.2018 стои дека се казнува адвокат Димитар Дангов, како бранител на обвинетиот С.С., со парична казна од 1000 евра во денарска противвредност, која казна е должен да ја плати во рок од 15 дена од правосилноста, под страв од присилно извршување. Како правен основ за донесување на решението е наведен член 88 став 1 во врска со член 361 ставови 1 и 3 од Законот за кривичната постапка. Во образложението на решението се наведува оценката на судот дека адвокатот Димитар Дангов, кој во постапката бил единствен бранител на обвинетиот С.С., со своето однесување ги злоупотребил правата на учесниците во постапката и им наштетил на обвинетите и на целокупниот судски процес. Со своето првобитно отсуство, предизвикал потреба од ангажирање на друг бранител кој требало да се подготви за одбраната, што придонесло за одолговлекување на постапката, што е спротивно на правото на обвинетиот да му се суди без неоправдано одложување. Судот го имал предвид фактот дека адвокатот Димитар Дангов е адвокат во адвокатско друштво и тој имал можност навремено да обезбеди своја соодветна замена. Неоправданоста и неоснованоста на отсуството на бранителот судот ја гледал и во тоа што предметната постапка била во фаза на изведување на докази, адвокатот знаел дека треба да се сослушаат 4 сведоци, така што одлагањето на расправата во оваа фаза било неефикасно и нецелисходно и спротивно на начелото за судење во разумен рок. Судот исто така го имал во предвид и фактот дека поднесокот за одлагање го примил по завршување на судењето, така што не бил во можност да одлучи по ова барање. За оценката на Судот бил ирелевантен фактот што адвокатот Дангов пристапил на судењето. Во таа смисла Судот оценил дека првобитната одлука на адвокатот да не присуствува на закажаната главна расправа претставува навредливо однесување кон судот и сите учесници во постапката.

Против ова решение подносителот на барањето поднел жалба до кривичниот совет на Основниот суд Скопје 1 Скопје, кој со решение КОК-КР.бр.932/18 од 24.09.2018 година жалбата ја одбил и го потврдил решението КОК бр.62/17 од 27.08.2018.

Подносителот на барањето согласно правосилната одлука, ја платил казната од 1000 евра во денарска противвредност од 61.500,00 денари.

На 7 ноември 2018 година, адвокатот Димитар Дангов, преку полномошникот Ана Дангова Хуг, адвокат во адвокатското друштво „Интер Партес“ од Скопје, благовремено, во рамките на рокот од два месеци, поднел барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата.

4. Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 16 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Според член 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповедта.

Според членот 19 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, 1) Никој не може да биде вознемируван поради своето мислење; 2) Секој има право на слобода на изразување; тоа право подразбира слобода да се бараат, примаат и шират информации и идеи од секој вид, без оглед на границите, било усно, писмено, по пат на печат или во уметничка форма или со кое било друго средство во свој избор; 3) Вршењето на слободата предвидена во став 2 на овој член повлекува посебни обврски и одговорности. Тоа може да биде подложено на одредени ограничувања кои сепак мора да бидат изречно утврдени со

закон и кои се нужни: а) за почитување на правата и угледот на другите лица; б) за заштита на националната безбедност или јавниот поредок или јавното здравје или моралот.

Според членот 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слободата на мислењето и слободата на примањето и пренесувањето информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите...2) Остварувањето на овие слободи коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под определени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон, и кои се неопходни во едно демократско општество заради заштита на државната безбедност, територијалниот интегритет и јавна безбедност, заштитата на редот и спречување нереди и злосторства, заштитата на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширење на доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Законските основи за казнување на адвокатите во кривичната постапка се утврдени во Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр. 150/2010, 51/2011, 100/2012, 142/2016 и 198/2018) во следните членови:

Во член 6 (Право на судење во разумен рок) во ставот 2 е определено дека судот е должен постапката да ја спроведе без одолжување и да ја оневозможи секоја злоупотреба на правата кои им припаѓаат на лицата кои учествуваат во постапката. Согласно ставот 3 на истиот член, со парична казна од 700 до 1.000 евра во денарска противвредност ќе се казни физичко лице, а со казна во висина од 2.500 до 5.000 евра во денарска противвредност ќе се казни правно лице кое ќе ги злоупотреби правата што му припаѓаат во постапката.

Во член 88 (Казнување поради навреда на судот) став 1 од Законот за кривичната постапка е утврдено дека судот ќе го казни со парична казна од 200 до 1.200 евра во денарска противвредност учесникот во постапката кој во поднесокот или усно, односно на друг начин го навреди судот или лицето кое учествува во постапката. Решението за казнување го донесува судот пред кој е дадена изјавата, а ако тоа е сторено во поднесокот, судот што треба да одлучи за поднесокот. Против ова решение е

дозволена жалба по која одлучува советот од членот 25 став (5) на овој закон.

Во член 361 (Казнување поради нарушување на редот и дисциплината) во ставот 1 е предвидено дека ако јавниот обвинител, обвинетиот, бранителот, оштетениот, законскиот застапник, полномошникот, сведокот, вештакот, преведувачот, односно толкувачот или друго лице кое присуствува на главната расправа го нарушува редот или не се придржува на наредбите од претседателот на советот за одржување на редот, претседателот на советот ќе го опомене. Ако опомената биде неуспешна, советот може да нареди обвинетиот да се отстрани од судницата, а другите лица може не само да ги отстрани, туку и да ги казни со паричната казна предвидена во член 88 став 1 од овој закон. Во ставот 3 на истиот член е определено дека на бранителот или полномошникот, кој по казната ќе продолжи да го нарушува редот, советот може да му ја ускрати натамошната одбрана, односно застапување на главната расправа и во тој случај странката ќе се повика да земе друг бранител, односно полномошник. Ако е невозможно обвинетиот или оштетениот тоа да го сторат веднаш без штета за своите интереси или ако во случај на задолжителна одбрана не може веднаш да се постави нов бранител или полномошник, главната расправа ќе се прекине или одложи, а на бранителот односно полномошникот ќе му се нареди да ги плати трошоците што настанале од прекилот или одложувањето.

Правата и должностите на адвокатите се утврдени во Законот за адвокатурата („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/2002, 60/2006, 29/2007, 106/2008, 135/2011, 148/2015) и Кодексот за професионалната етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници што го има донесено Адвокатската комора.

Во членот 17 од Законот за адвокатурата, во кој се уредени правата и должностите на адвокатите, е утврдено дека правната помош на странката адвокатот ја дава совесно и стручно, согласно со закон, Кодексот на адвокатската етика и другите акти на Комората и како тајна го чува она што му го доверила странката. Давањето правна помош, може да се одбие или откаже од причини утврдени со закон, Кодексот на адвокатската етика и другите акти на Комората.

Согласно членот 30 од Законот за адвокатурата, адвокатите се одговорни за стручно и совесно вршење на адвокатската

должност и за чување на угледот на адвокатурата. Како потешка повреда на адвокатската должност и угледот на адвокатурата, особено се смета неизвршување или очигледно несовесно вршење на работите на правна помош и вршење на јавни овластувања, непостапување по овластувањето и преземањето дејствија што адвокатот е должен да ги преземе во заштита на правата и интересите на странката и повредување на должноста на чување тајна.

Во Кодексот за професионалната етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници на Адвокатската комора, во точка 1 е утврдено дека адвокатот како давател на правна помош и вршител на јавни овластувања треба да дава правна помош, да застапува или да брани странки кога тие му се обраќаат за таа цел. Адвокатот може да го одбие давањето правна помош или вршењето на јавни овластувања од оправдани причини, како што се: преоптовареност во работењето, незначителни изгледи за успех по предметот, неплаќање на доспеаните обврски од клиентот (трошоци и награда), кога е во прашање неодговорен парничар и слично.

Одбивањето да се даде правна помош во кривичните предмети (одбрана) треба да се цени по строги критериуми. Тоа е дозволено само во особено исклучителни случаи и тоа од објективна и од субјективна природа, како што се: болест на адвокатот, неплатени обврски од страна на обвинетиот за претходно дадена одбрана и слично.

2. Ако адвокатот прифати вршење на јавни овластувања, давање правна помош, застапување или одбрана тој е должен да и остане верен на својата странка и да се труди со истата да воспостави однос на доверба. Тој може да го откаже застапувањето, одбраната или давањето друга правна помош само од исти причини поради кои можел да одбие давање правна помош, ако за тие причини дознал по преземањето на предметот. Но, и во овој случај адвокатот е должен својата странка да ја застапува се додека не си обезбеди друг правен застапник.

5. Адвокатот е должен совесно да ја застапува и да ја брани својата странка, користејќи ги притоа сите потребни средства, дозволени со Законот или со друг пропис.

9. Адвокатот не треба да прифати вршење на јавни овластувања, застапувања, одбрана или давање друга правна помош во толкава мера, кога со тоа би бил преоптоварен до таа мерка, што секој случај не би можел совесно и темелно да го обработи. Во случај на презафатеност, адвокатот треба странката да ја упати на други свои колеги во

кои има доверба, а кои имаат временска можност за прифаќање на странката.

13. Во извршувањето на својата професија, адвокатот е должен да го чува угледот на судот, и институциите пред кои се јавува. Неговиот настап треба да биде таков, судовите и другите органи во него да гледаат заштитник во спроведувањето на законитоста и заштитата на правата и правните интереси на странките.

Адвокатот е должен да укажува почитување кон судот и институциите пред кои се јавува, но исто така, во интерес на угледот на адвокатурата, е должен да не дозволи некоректен однос на претставниците на тие органи кон него и кон неговата странка.

5. Слободата на изразувањето е предуслов за функционирањето на секое демократско општество и за остварување на многу други слободи и права. Слободата на мислата и јавното изразување на мислата претставува субјективно право кое е нераскинливо поврзано со човековата личност. Гарантирањето на оваа слобода во Уставот на Република Северна Македонија е на такво рамниште што овозможува нејзино директно остварување, без поддршка на посебно законско уредување и истовремено овозможува нејзина директна заштита врз основа на Уставот, од страна на Уставниот суд, согласно член 110 став 1 алинеја 3 од Уставот. Исто така, Уставот на Република Северна Македонија не содржи ниту специјална, ниту генерална законска резерва која би ги определила границите на остварувањето на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, поради што нејзината граница треба да се бара во севкупноста на Уставот и неговите определби имајќи ги притоа во предвид меѓународните документи што се ратификувани во согласност со Уставот.

Границите на манифестирањето на оваа слобода за поединецот се наоѓаат во со закон санкционираните дејствија, без оглед дали се работи за кривична или граѓанско-правна санкција. Оттука, уставно-правен спор дали постои повреда на со Уставот загарантираната слобода на јавното изразување на мислата преку санкционирање на нејзината манифестација, се сведува на уставно - правна оценка дали со ваквата санкција е повредена самата содржина на уставно гарантираната слобода на поединецот без никакво ограничување јавно да го искаже своето мислење, или, пак, е санкционирано дејствие кое, иако како свој појавен облик го има јавното искажување на мислење, всушност ја изгубило смислата на слобода на мислење и јавно искажување на мислата којашто Уставот ја гарантира и заштитува, преминувајќи

во дејствие со кое се повредуваат други со Уставот и со закон заштитени слободи, права и интереси.

Слободата на изразување на мислата на адвокатите, преставува посебен контекст и таа е поврзана со значајната улога што ја имаат адвокатите во судските постапки. Адвокатите, заедно со судиите и обвинителите се тие што треба да обезбедат почитување на човековите права и владеењето на правото во судските постапки. Особено значајна е улогата на адвокатите бидејќи тие обезбедуваат правна помош и застапување, а во кривичната постапка се јавуваат во својство на бранители на обвинети лица. Значењето на адвокатите се гледа и од таму што правото на застапување од страна на адвокат, претставува составен елемент на правото на фер судење признато со меѓународното и домашното право. За да може правната помош да биде ефикасна, неспорно е дека таа мора да се остварува независно, поради што и Уставот на адвокатурата и ја признава и гарантира нејзината самостојност и независност. Самостојноста и независноста на адвокатурата не се исцрпува само во правата на адвокатите, туку и во нивните должности, од кои секако најзначајна е должноста на почитувањето на законите.

Од богатата судска практика на Европскиот суд за човекови права во врска со слободата на изразувањето на адвокатите, може да се резимираат следниве општи принципи:

- Посебниот статус на адвокатите им дава централна позиција во администрацијата на правдата како посредници помеѓу јавноста и судовите. Според тоа тие имаат клучна улога во обезбедувањето на довербата на јавноста во судовите, чија што мисија е од фундаментално значење во секоја држава што е заснована на принципот на владеењето на правото (*Morice v. France, став 132, Kuyprianou v. Cyprus, став 173*);

- Слободата на изразувањето се однесува и на адвокатите и ја опфаќа не само суштината и содржината на идеите и информациите што се изразени, туку и формата преку која се пренесени (пресуда во случајот *Kuyprianou v. Cyprus, став 174, Morice v. France, став 134*). Адвокатите имаат право да коментираат во јавноста прашања поврзани со администрацијата на правдата, под услов нивната критика да не надминува определени граници (*Morice v. France, став 134, Nikula v. Finland, став 46*). Потребно е да се направи баланс помеѓу различните интереси што се во игра, коишто опфаќаат право на јавноста да добива

информации за прашања што произлегуваат од судските одлуки, прашања поврзани со соодветното спроведување на правдата и дигнитетот на правната професија (*Nikula v. Finland, став 46*);

- Слободата на изразувањето не е целосно неограничена, бидејќи нејзиното остварување повлекува „обврски и одговорности“ (*Europapress Holding, d.o.o. v. Croatia, став 58*). Слободата на изразувањето во судницата не е неограничена и определени интереси, како што се авторитетот на судството, се доволно важни за да се оправдаат ограничувањата на оваа слобода;

- Изразот „авторитет на судството“ го вклучува поимањето дека судовите се, и се прифатени од јавноста како соодветниот форум за утврдување на правата и обврските и за решавање на споровите на граѓаните; дека јавноста во целина има почитување и доверба во способноста на судот да ја исполни оваа функција (*Sunday Times v. United Kingdom, став 55*). Работата на судовите, кои се гарантите на правдата и кои имаат фундаментална улога во државата заснована на владеењето на правото, мора да уживаат јавна доверба и тие треба да бидат заштитени од неосновани напади. Меѓутоа, судовите како сите јавни институции не се имуни на критика и контрола. Оттука, иако странките имаат право да го коментираат спроведувањето на правдата со цел да ги заштитат своите права, нивната критика не смее да премине определени граници. Особено треба да се направи јасно разграничување меѓу критиката и навредата. Доколку единствената намера на која и да било форма на изразување е да се навреди судот, или членови на тој суд, соодветната санкција во принцип, не би се сметала дека претставува повреда на членот 10 од Конвенцијата (*Skalka v. Poland*);

- Адвокатите се подложени на ограничувања во поглед на нивното професионално однесување кое мора да биде дискретно, чесно и со дигнитет, но тие исто така имаат ексклузивни права и привилегии, меѓу кои и определена слобода во поглед на аргументите што можат да ги изнесат пред судот (*Morice v. France, став 133*).

Од наведените одредби од Законот за адвокатурата произлегува дека адвокатот е должен да ги штити интересите на странката на најдобар начин и со законски средства, правната помош да ја дава совесно, стручно и во согласност со закон и етичките правила на адвокатурата, да се придржува на Уставот и законите, да внимава на угледот на адвокатурата како јавна служба како и е одговорен за повреда на адвокатската должност и угледот на

адвокатурата. Слободата на изразувањето на адвокатите кои се јавуваат како бранители на обвинети во кривична постапка мора да служи заради одбрана на правата на обвинетиот, и токму од тие причини на адвокатите им се признава висок степен на заштита при остварувањето на оваа слобода. Но при остварувањето на оваа слобода адвокатот е врзан со процесните правила на една строго формализирана постапка како што е кривичната постапка, како и со неговите професионални должности и етика. Оттука произлегува дека слободата на изразување на адвокатите не може да се користи како оправдување за дејствијата на адвокатите со кои се злоупотребуваат правата и процесните овластувања и кои се преземаат со единствена цел за одолговлекување на постапката.

Токму заради оневозможување на злоупотребите на правата во постапката, во горенаведените членови 6, 88 и 361 од Законот за кривичната постапка, законодавецот му дал овластување на судот како орган задолжен за водење на постапката и за обезбедување на редот во судницата и достоинството на судот, да може да изрекува парични казни во случај на злоупотреба на правата од страна на странките, навреда на судот и поради нарушување на редот и дисциплината од страна на странките и учесниците во постапката. Обврска на судот е да ја води постапката на начин што ќе обезбеди соодветно однесување на странките и фер судење. Законските одредби за навреда на судот имаат за цел да го санкционираат она однесување со кое се оневозможува судењето да се одвива на правичен, ефикасен и експедитивен начин, да овозможи непречено одвивање на судењата, без непотребни одлагања и одолжувања на постапките, да се спроведуваат одлуките на судечкиот судија и во целина судството да се заштити од неосновани напади и манипулација со кои се загрозува довербата на јавноста во независноста, непристрасноста и интегритетот на судството.

6. Во конкретниов случај, имајќи ја предвид утврдената фактичка состојба, содржината на оспорените одлуки, наводите во барањето, релевантните уставни и законски одредби, практиката на Европскиот суд за човекови права, Уставниот суд оцени дека барањето за заштита на слободите и права кои се однесуваат на слободата на изразувањето е неосновано од следниве причини.

Имено неспорно е дека статусот што го има подносителот на барањето како адвокат – бранител на обвинет во кривична постапка, му дава право на заштита на неговата слобода на изразувањето гарантирана со членот 16 од Уставот и членот 10 од Европската конвенција за човекови права, но само во обем и доколку изречената санкција може да се оцени дека претставува вмешување, односно попречување на остварувањето на слободата на изразувањето. За да тоа се утврди потребно е да се направи анализа на самата санкција, односно да се утврди поради кое однесување и поради кои причини подносителот бил казнет, во контекст на фактите на случајот и релевантните одредби од законите.

Во самото барање подносителот наведува дека неговото казнување од страна на Судот било поради неговото мислење изразено во поднесокот–барање за одлагање на рочиштето по предметот КОК бр.62/17 („Титаник 2“) во кое тој изнесел само вистинити факти, не бил употребен навредлив речник, ниту пак изразил вредносен суд за функционирање на системот, дека со него упатил порака до судот дека е потребно судењата да се координираат за да се избегне преклопување на рочиштата.

Судот не ги прифати наводите во барањето дека поднесокот-молба за одлагање на расправата претставува изразување коешто може да се смета како изразување во суд, со кое тој искажал некаква порака по прашањето за закажувањето на судските рочишта. Ова од причина што од содржината и формата на поднесокот јасно произлегува дека станува збор за поднесок којшто е од процесна, а не од материјална природа. Имено, поднесокот има вообичаена содржина за овој вид на процесни поднесоци, односно содржи барање судот да го одложи судењето поради неможност на адвокатот да присуствува исто време на две судења. Во поднесокот не е наведено ништо што би можело да се смета дека претставува изразување на став, мислење, оценка или критика, дадена во контекст на одбраната на обвинетиот во предметот КОК. Бр.62/2017, а коешто изразување би било предмет на анализа пред Уставниот суд од аспект на слободата на изразувањето.

При градењето на правното мислење Судот ја имаше предвид практиката на Европскиот суд за човекови права и особено општите принципи за слободата на изразувањето на адвокатите

утврдени од страна на Европскиот суд, особено пресудата на Големиот совет во случајот *Morice v. France*.

Меѓутоа, Судот смета за потребно да укаже дека случајот *Морис против Франција* на кој се повикува подносителот на предметното барање пред Уставниот суд и кој е детално презентираан во барањето, како и други случаи коишто ги разгледувал Европскиот суд за човекови права во кои адвокати тврделе дека им била повредена слободата на изразувањето поради изречена санкција спрема нив (како на пример случаите *Kyprianou v. Cyprus*, *Nikula v. Finland*, *Ceferin v. Slovenia* и др.), не можат да се поистоветат со предметниот случај. Ова од причина што во сите тие случаи, постоело определено спорно вербално изразување, дадено во контекст на одбрана или застапување на странките пред судот, чијашто содржина била предмет на анализа и оценка од страна на Судот во Стразбур, и коешто изразување содржело изјави во форма на критика кон судот или други учесници во постапката, а коешто по својата форма било усмено – (усна одбрана на клиентите пред судот) или пак во писмена форма (писмен поднесок како што е жалба, одговор на жалба, одговор на вештачење или друг поднесок што бил во функција на одбрана односно застапување на интересите на клиентот). Судот во овие случаи прифаќал дека е применлив членот 10 од Конвенцијата и дека изречените санкции претставуваат вмешување односно ограничување на слободата на изразувањето, по што го применувал трипартитниот тест за оценување на законитоста, оправданоста и неопходноста односно пропорционалноста на мерката.

Она што конкретниот случај пред Уставниот суд го разликува од наведените случаи на Европскиот суд, а што произлезе од утврдената фактичка состојба, е што во конкретниот случај не постои спорно изразување односно спорна изјава поради која подносителот бил санкциониран. Од образложението на првостепеното решение на судечкиот судија во предметот КОК бр.62/17, потврдено со второоспореното решение на кривичниот совет (КОК-КР.бр.932/18), јасно произлегува дека подносителот бил казнет за злоупотреба на процесните права во постапката, а не за негово конкретно изразување. Судот при изрекувањето на санкцијата го имал предвид целокупното однесување на подносителот и истото го оценил како однесување што имало за цел одолговлекување на постапката и повреда на правата и интересите на другите странки во постапката, посебно правото на лицето против кое се води постапката кое има право да му биде судено

без неоправдано одложување. Судечкиот судија утврдил, а Кривичниот совет потврдил, дека подносителот со своето однесување ги злоупотребил правата на учесниците во постапката бидејќи поради отсуството на подносителот кој бил единствен бранител на обвинетиот, морало да се определи друг бранител, на истиот да му се даде време да ја подготви одбраната што придонесло за неосновано одолговлекување на постапката. Судот посебно ги ценел околностите дека подносителот на барањето е сопственик на адвокатско друштво и дека истиот имал можност навремено да обезбеди соодветна замена. Во решението, Судот укажал дека барањето го примил по завршетокот на рочиштето, така што тој и не бил во можност да се произнесе по барањето.

Од фактичката состојба произлегува дека судечкиот судија при изрекувањето на казната воопшто го немал пред себе поднесокот со барање за одлагање (што и објективно не бил во можност да го има од причина што истото било доставено до писарницата на судот истиот ден, непосредно пред почетокот на расправата). Од тука може да се заклучи дека подносителот на барањето не бил казнет за она што тој го искажал во поднесокот односно во барањето за одлагање на рочиштето, туку за неговото поведење, односно недоаѓање на рочиштето со што тој предизвикал одолговлекување на постапката. Дека слободата на изразувањето на подносителот на барањето не била попречена зборува и фактот што во моментот кога тој пристапил на судењето, веќе биле исполнети сите претпоставки расправата да може да отпочне, бидејќи бил обезбеден бранител по службена должност на неговиот клиент, обвинетиот С.С, така што присуството на подносителот веќе не било ниту нужно. Но судот, сепак ја почитувал изразената волја на обвинетиот С.С. да биде бранет од адвокатот Дангов, како адвокат што тој го избрал и му овозможил на подносителот одново да ја преземе неговата одбрана.

Во решението со коешто на подносителот му е изречена паричната санкција, судечкиот судија дал доволно образложени аргументи за несоодветното однесување на подносителот како бранител на обвинетиот во тој предмет, коешто сосема оправдано го оценил како поведење со кое се злоупотребуваат правата во постапката, се наштетува на судскиот процес и на правата на одбраната и во целина се придонесува за неосновано одолговлекување на постапката.

Како дополнителен аргумент во прилог на оценката дека поведението на бранителот било со цел да се оддолжи судскиот процес, можат да се посочат и фактите што беа утврдени во текот на постапката пред Уставниот суд, имено дека подносителот на барањето речиси два месеци пред одржувањето на расправите на 27 август 2018 година, знаел дека во истиот ден, во исто време, биле закажани судењата во двата предмети во коишто неговите клиенти биле обвинети. Имено расправата во предметот КОК бр.62/17 (“Титаник 2“) била закажана на 6 јули 2018 година, додека пак расправата во предметот КОК бр.40/18 („27 Април“) била закажана на 28 јуни 2018 година, што упатува на заклучокот дека подносителот на барањето имал доволно време да определи своја замена со цел да пружи квалитетна одбрана на своите двајца клиенти и ниту еден од нив да не го остави без одбрана на судењето од 27 август 2018 година. Подносителот на барањето не само што имал доволно време да определи замена и да ја испочитува својата обврска за пружање одбрана во случај кога и покрај својата оптовареност и ангажираност, се нафатил да биде бранител на обвинетите во двата процеси, тој имал и реална можност да го стори тоа, бидејќи подносителот не ја врши адвокатската дејност како адвокат-поединец, туку е сопственик на адвокатското друштво „Интер Партеc“, во кое покрај него, се вработени уште 7 адвокати.

Фактичката состојба што беше изнесена погоре покажува дека суштински аспект на овој конкретен случај е санкционирањето на непрофесионалното однесување на адвокатот, а не неговата слобода на изразувањето поради што Судот оцени дека барањето за заштита на слободите и правата треба да се отфрли како неосновано.

7. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

8. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.122/2018 од 29.05.2019)**

## 51.

### У.бр.57/2019

- Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 и член 16 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Судот со донесените решенија со кои изрекол парични казни за апликантите ја попречил и ограничил слободата на изразување на мислата - критика кон судот, во рамки на вршење на бранителската функција на адвокатите, игнорирајќи го фактот дека тој самиот во организирањето на главната расправа суштински придонел да дојде до реакција на адвокатите изразена со протест преку стоење во судницата бранејќи го своето законско право за вршење на бранителската функција на главната расправа за што биле овластени во рамки на нормативата и духот на Законот за кривичната постапка и Законот за адвокатура.

Со изнесеното мислење на адвокатите односно апликантите преку изразување на критика кон судот заради нефункционалност на просторните услови во судницата и протестот со стоење во салата на главната расправа, тие не ги надминале границите на можна толеранција која судот можел да ја изрази и прифати како објективна. Адвокатите не ги надминале дозволените граници со кои би ја повредиле честа и угледот на судот, туку изразениот мирен, стоечки протест бил манифестирање на барање на легитимни права за непристрасно и фер судење во сала со функционални

**можности за тоа, и не на штета на работата на бранителите адвокати кои застапувале обвинети за кривично дело терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 56 и член 82 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 29 мај 2019 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ УТВРДУВА дека на лицето Павлина Зефиќ, адвокат од Скопје и лицето Панче Тошковски, адвокат од Скопје, им е повредено правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата, во смисла на член 110 алинеја 3 и член 16 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

### 2. СЕ ПОНИШТУВААТ:

1) Решение 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 година донесено од Основниот суд Скопје 1 Скопје, со кое се казнува со парична казна бранителот на обвинетиот Митко Пешов, Павлина Зефиќ, адвокат од Скопје во износ од 1000 евра во денарска противвредност по 615,00 денари вредност на 10 евра или во вкупен износ од 61.500,00 денари, а ова да го стори во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнење.

2) Решение 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 година донесено од Основниот суд Скопје 1 Скопје, со кое се казнува со парична казна бранителот на обвинетиот Митко Пешов, Панче Тошковски, адвокат од Скопје во износ од 1000 евра во денарска противвредност по 615,00 денари вредност на 10 евра или во вкупен износ од 61.500,00 денари, а ова да го стори во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнење.

3) Решението КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година донесено од Апелациониот суд Скопје, во делот со кој се казнуваат со парична казна бранителите на обвинетиот Митко Пешов, адвокат Павлина Зефиќ од Скопје и адвокат Панче Тошковски од Скопје, во износ за двајцата од по 500 евра во денарска противвредност по 615,00 денари вредност на 10 евра или вкупни износи од по

30.750,00 денари, а ова да го сторат во рок од 15 дена по правосилноста на решението.

3. Оваа одлука ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“

4. Адвокатот Павлина Зефиќ и адвокатот Панче Тошковски и двајцата од Скопје, до Уставниот суд поднесоа барање за заштита на слободи и права утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот, коишто се однесуваат на заштитата на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, загарантирана и со членот 16 од Уставот, а кои биле повредени со решенија на Основниот суд Скопје 1 Скопје, 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 година и со решение на Апелациониот суд Скопје КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година.

Според наводите во барањето, со решенијата на Основниот суд Скопје 1 Скопје 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 година и Апелациониот суд Скопје КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година, на адвокатите Павлина Зефиќ и Панче Тошковски од Скопје, во својство бранители на странка во наведените предмети, им било повредено правото од член 110 алинеја 3, а во врска со членот 16 од Уставот, коешто се однесувало на слободата на мислата и јавното изразување на мислата.

Имено, во барањето за заштита на слободи и права пред Уставниот суд е наведено дека пред Основниот суд Скопје 1 Скопје, се водела постапка под број КОК-40/18, против 33 лица, поради основано сомнение дека било сторено кривично дело од член 313 од Кривичниот законик „терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста во Република Македонија“. Расправите, поради големиот број обвинети и нивни бранители кои биле ангажирани во предметот, се одвивале во големата сала т.е. судница број 1 во новата зграда на Основниот суд Скопје 1 Скопје.

На ден 16.10.2018 година, била закажана главна расправа на која требало да се сослуша заштитен сведок, со псевдоним С1. Расправата започнала во големата сала на новиот Кривичен суд, но Советот ја прекинал истата, дал пауза од 20 минути со образложение дека треба да се провери дополнително опремата во Судот. По дадената пауза, од страна на судската полиција биле известени дека расправата ќе продолжи во големата

судница на старата зграда на Кривичниот суд, која не е предвидена за толкав број на обвинети и бранители.

Во салата во која се преселиле само двајца бранители ангажирани во предметот и тоа Еленко Миланов и Звонко Давидовиќ имале услови за работа односно пред нив постоела маса за пишување/фаќање приклучешки додека останатите обвинети и бранители биле седнати во просторот предвиден за јавност, без соодветни услови за работа.

Од страна на неколкумина бранители, бил побаран збор и било истакнато дека не постојат услови за работа, потенцирајќи ја комплексноста на предметот, сериозноста, како и динамиката на работа. Од страна на бранителите било побарано да бидат обезбедени услови, односно секој бранител да има можност да има пред себе клупа за да може во нормални услови да го следи исказот на заштитениот сведок С1, кој е круцијален, односно да има услови за да се подготви за одбрана на својот клиент, вкрстени прашања. Кон барањата се приклучиле сите бранители, сметајќи дека условите за работа им биле неопходни за следење на предвидените докази за време на расправата.

Со оглед дека Советот се оглушил на барањата на одбраната и бил категоричен дека расправата ќе се држи „сакале ние или не“, сите бранители во конкретниот предмет станале на нозе, без да го нарушуваат редот во судницата, во знак на револт и со цел да се испрати порака до Советот, дека е должен да обезбеди услови за работа за сите. Во барањата се солидаризирале и двајцата бранители кои имале услови за работа (погоре наведени), кои биле единствените што можеле нормално да го следат исказот на овој сведок, за разлика од другите кои своите приклучешки и формирањето на прашања за вкрстено испитување, би можеле да го вршат само пишувајќи на колена.

Додека одбраната била на нозе и барала услови за работа, без да се има намера да се одолговлекува процесот ниту да го навредува судот, од страна на Советот веднаш биле изречени поединечни парични казни за сите бранители во предметот, во висина од 1000 евра во денарска противвредност. Паричните казни биле изречени со поединечни решенија за бранителите - односно решение на Основниот суд Скопје 1 Скопје, КОК-40/18 од 16.10.2018 година.

Благовремено, таквото решение било обжалено. Апелациониот суд Скопје, постапувајќи по изјавените жалби на ден 17.12.2018 година, донесол решение КОКЖ-47/18, со кое го преиначил решението на Основниот суд Скопје 1 Скопје и ја намалил изречената казна, на износ во висина од по 500 евра во денарска противвредност. Решението е доставено до жалителите на ден 08.01.2019 година.

Според наводите во иницијативата, Уставот во членот 16 ја гарантира слободата на изразување, во која влегуваат слободата на мислата, јавното изразување на мислата, на пристап до информации, слобода на примање и пренесување на информации. Членот 54 став 4 од Уставот упатува дека слободата на јавно изразување на мислата не може да биде ограничена, како што е во конкретниов случај.

Исто така и Европската Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, во членот 10 ја гарантира слободата на изразување и правото на пренесување на информации и идеи без мешање на јавната власт. Ова остварување на слободата може да биде ограничено само во точно предвидени случаи, таксативно дадени во ставот 2 на овој член од Конвенцијата.

Во конкретниов случај, од страна на сите адвокати, бил искажан револт со стоење во судницата, поради немање соодветни услови за работа, во еден од највисоко профилираните кривични случаи. Имено, јасна е улогата која ја имаат адвокатите во едно демократско општество. Нивната улога е да бараат од Судот, како гарант на правата и слободите, да ги спроведува законските одредби, да се грижи за владеењето на правото и да ја стекне довербата кај јавноста. Критицизам од страна на адвокатите е дозволен, но во соодветни рамки.

Ова прашање било разгледувано и од страна на Европскиот суд за човекови права, во пресудата на Големиот Судски Совет *Morice v France* (ап.бр.29369/10). За Европскиот суд за човекови права, неспорно било прашањето дека зачувувањето на слободата на изразување на адвокатите е предуслов за зачувување на независноста на професијата која ја обавуваат, што е основа за функционирање на правосудниот систем. Европскиот суд за човекови права, преку наведениот предмет, ги анализираше следниве прашања, со цел да утврди дали постои повреда на слободата на изразување на адвокатите:

- Статусот на апликантот како адвокат
- Придонесот на критиката кон дебата од јавен интерес
- Природата на изнесената критика
- Специфичните околности на случајот и
- Изречената санкција.

Во поглед на првата точка, статусот на апликантот, ЕСЧП, наведува дека е особено важно да се цени дали адвокатот ја искажал својата критика/забелешка, во рамки на судницата или надвор од неа. Забелешките испратени до Судот, во рамки на судницата, треба да имаат поголем степен на толеранција, од причина што адвокатот има слобода на изразување при бранењето на интересите на својот клиент. Критиките упатени во судница, може да се подведат и под принципот на правично судење и правото на одбрана на интересите на клиентот.

Второто прашање, коешто треба да се има во предвид, при изрекување санкција кон адвокат, за искажана критика до судот, е видот на критиката која била упатена од негова страна. Особено е важно дали критиката може да придонесе за дебата од јавен интерес, дебата за функционирањето на правосудниот систем. Доколку критиката е кажана во овој контекст тогаш ужива поголема заштита во рамки на слободата на изразување, особено што казнувањето на адвокати, треба да биде исклучок, а не правило во едно демократско општество.

Третото прашање е природата на искажаните критики/забелешки/ставови, исто така е важна, за ЕСЧП, кога одлучува за повреда на слободата на изразување. ЕСЧП цени дали во конкретен случај станува збор за вредносни ставови искажани од адвокат или пак за пренесување на факти.

Спецификите на случајот, во кој постапувал адвокатот и искажал критика, се битна алатка, за ЕСЧП. Тој смета дека треба да се гледа целиот контекст на случајот, а не само сегменти. Улогата на адвокатот особено во правосудниот систем, е постојано нагласувана од Судот, кој вели дека обврска на адвокатот е да се бори со сите расположливи средства при одбраната на интересите на својот клиент и во негов најдобар интерес.

Конечно, ЕСЧП ја цени санкцијата која била изречена кон адвокатот. Санкцијата ја цени од причина што истата може да доведе кон т.н. „chilling effect“ (ефект на ладење) на адвокатот при

давање одбрана за клиентот. Изречената санкција, може да има диспропорционален ефект во практикување на слободата на изразувањето, да не постои легитимна цел за нејзино изрекување и да не е соодветна и неопходна во едно демократско општество, што води кон повреда на членот 10 од Европската Конвенција за човековите слободи и права.

Во иницијативата се наведува доколку се применат горенаведените стандарди, во конкретниов случај, во кој се казнети 25 адвокати, ќе се забележи дека постои не само повреда на Уставот туку и повреда на членот 10 од Конвенцијата, повреда на слободата на изразување. Во овој случај, адвокатите не упатиле навреда кон судот, туку испратиле конструктивна критика, со цел да добијат соодветни услови за работа за сите бранители. Бидејќи барањата на адвокатите не биле воопшто разгледани, истите во знак на револт и критика кон судот за третманот кон адвокатите, застанале на нозе, на тој начин сакајќи да упатат порака до судот, дека е должен да обезбеди услови за работа за сите, особено при сослушување на заштитен сведок. Понатаму, критиката била упатена во рамки на судницата, во која освен обвинетите, бранителите, надлежниот судски совет и записничарот, не биле присутни други лица, од причина што јавноста била исклучена. Целта била да се покрене прашање од интерес за сите учесници во кривичната постапка, за прашањето на несоодветните услови во кои работат адвокатите, потребата од елементарни средства за работа и техничка опрема во судниците. Конструктивната критика била базирана на познати факти, дека не сите судници поседуваат соодветни услови за работа, особено за судење на обемни кривични случаи, како конкретниов предмет. Наведениот случај е специфичен од повеќе аспекти и тоа бројот на обвинетите, кривичното дело коешто им се става на товар, сериозната казна која им е запретена, големиот број на материјални докази, динамиката на судењата, начинот и потребата за испитување на заштитен сведок, предвиден за конкретната главна расправа. На крај треба да се цени и висината на изречената санкција, чиј износ претставува речиси 2 просечни плати во нашата држава. Изречената казна претставува начин за замолчување и своевидно дисциплинирање на адвокатите во конкретниов случај, односно нивно одвратување од барање права како за себе така и за обвинетите кои ги застапуваат.

Токму улога на секој адвокат е да зема учество, односно покренува дебати од јавен интерес, поврзани со функциони-

рањето на судскиот систем. Горецитираната пресуда на ЕСЧП, била номинирана за најдобра пресуда донесена во 2015 година во рамки на Судот, поради нејзината важност во потенцирањето на улогата која ја имаат адвокатите во општеството, кон нивните клиенти и кон судскиот систем чијшто дел се.

Европскиот суд за човекови права, во својата пресуда, ја нагласувал улогата на адвокатите во општеството, нивната мисија и цел и го наведува следново:

„132. Специфичниот статус на адвокатите, им дава централна улога во правосудниот систем, бидејќи тие се посредници меѓу јавноста и судот. Адвокатите играат главна улога во исполнувањето на задачата која ја имаат судовите во едно фундаментално општество-влеењето на правото, а тоа е да стекнат доверба кај јавноста (see *Schopfer v. Switzerland*, 20 may 1998, & 29-30, Reports 1998-III, *Nikula v. Finland*, no.31611/96, & 45, ECHR 2002-II, *Amihalachioaie v. Moldova*, no. 60115/00, & 27, ECHR 2004-III, *Kyprianou*, cited above, & 173, *Andre and Another v. France*, no. 18603/03, & 42, 24 July 2008, and *Mor*, cited above, & 42). Меѓутоа за да постои доверба кај јавноста во правосудниот систем и судството, предуслов е граѓаните да бидат убедени дека адвокатите имаат можност да обезбедат ефективна одбрана (*Kyprianou*, cited above, &175).“

Во иницијативата се наведува дека втора значајна пресуда на ЕСЧП, донесена во овој контекст е пресудата *Воро v France* (ап.бр.29024/22), каде е утврдена повреда на членот 10 од Конвенцијата. И во овој предмет станува збор за казнување на адвокат, поради изречена критика кон судот кој постапувал во даден случај, каде тој се јавува како адвокат. Судот во Стразбур, постапувајќи по жалбата, утврдил дека постоело мешање во слободата на изразување на адвокатот, дека жалителот изјавил одредени критики за работата на судскиот систем, но притоа не посочувајќи директно одреден судија, дека дадената критика била дадена во рамки на судница, а не надвор од неа, критиката била со цел да даде најдобра одбрана за својот клиент, изјавената критика била конструктивна и се базирала на фактичка состојба, не постоела можност да се наруши репутацијата на судството кај генералната јавност. Заклучок на ЕСЧП бил дека постои повреда на слободата на изразување на адвокатот, од причина што изречената мерка кон него била диспропорционална со целта која требало да се оствари.

Со барањето пред Уставниот суд, врз основа на наводите дадени во рамки на ова барање, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и членовите 51-55 од Деловникот за работа на Уставниот суд, се предлага Судот ако е потребно да одржи јавна расправа и од изведените докази да го уважи барањето за заштита на слободи и права повредени со наведените решенија на надлежните судови.

5. Судот на седницата утврди дека - Основниот суд Скопје 1 Скопје, со посебно решение 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 година, го казнил со парична казна бранителот на обвинетиот Митко Пешов, Павлина Зефиќ адвокат од Скопје во износ од 1000 евра во денарска противвредност, а ова да го стори во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнење, и со посебно решение со истиот број и датум го казнил со парична казна другиот бранител на обвинетиот Митко Пешов, Панче Тошковски адвокат од Скопје во износ од 1000 евра во денарска противвредност, а ова да го стори во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнење.

Имено, од идентичните образложенија на решенијата се гледа дека Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција поднело обвинителен акт КО.бр.66/17 од 27.03.2018 година против 29 лица, меѓу кои и против лицето Митко Пешов, за кривично дело терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста, од член 313 од Кривичниот законик и против две лица за кривично дело од член 313 в.в. член 24 од Кривичниот законик, како и за две лица КО.бр.66/17 од 20.07.2018 година за кривичното дело од членот 313 од Кривичниот законик (вкупно 33 лица).

Постапувајќи по поднесениот обвинителен акт, Судот закажал главна расправа на ден 16.10.2018 година, која започнала во 10.00 часот во судница во новата зграда на Основниот суд Скопје 1 Скопје со изведување на доказ сослушување на загрозен сведок. Поради технички проблем и неможност истиот да се отстрани во текот на судењето, а за да не дојде до одлагање на расправата, Советот одлучил расправата да продолжи во судница 1 во старата зграда на Основниот суд Скопје 1 Скопје, и тоа им било соопштено на присутните. Бранителите на обвинетите на ова бурно реагирале наведувајќи дека во судницата во која се преселиле и во која требало да следи продолжување на расправата немало услови за работа, а поточно немало клупи

пред секој од бранителите, поради што тие без одобрение на Судот станале и стоеле на нозе.

Претседателот на Советот ги замолил бранителите на обвинетите да не ја нарушуваат работата на Судот и да седнат и истовремено ги предупредил доколку и понатаму се однесуваат на ваков начин ќе бидат казнети за нарушување на редот во судницата, а доколку и покрај изречување на парична казна и понатаму продолжат со таквото однесување бранителите може и да ја напуштат судницата, при што ќе се применат одредбите од Законот за кривичната постапка, а обвинетите коишто ќе останат без бранители Судот ќе овозможи веднаш да им бидат поставени бранители по службена должност.

Понатаму, во наведените решенијата на Основниот суд е образложено дека со оглед на тоа што и покрај опомената кон сите што стоеле во судницата, од страна на претседателот на Советот, во случајов, и спрема бранителите на обвинетиот Митко Пешов, адвокатот Павлина Зефиќ и адвокатот Панче Тошковски одбиле да седнат на своите места и со тоа продолжиле да ја оневозможат работата на Судот, односно да го нарушуваат редот во судницата, согласно член 361 став 1 в.в. со член 88 од Законот за кривична постапка поради што се донеле решенијата со кои се казнуваат бранителот Павлина Зефиќ адвокат од Скопје со парична казна во износ од 1000 евра во денарска противвредност, а ова да го стори во рок од 15 дена по правосилноста на решението, под страв на присилно исполнење, а со иста парична казна е казнет и бранителот Панче Тошковски, адвокат од Скопје.

- Апелациониот суд Скопје, со групно Решение КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година мериторно одлучил по изјавните жалби на адвокатите кои биле бранители на обвинетите во наведениот кривичен предмет. Според ова решение:

- во првиот дел: била уважена жалба на адвокатот Нинослав Јакимовски – Нино од Куманово како бранител на двајца обвинети и Решението на Основниот суд Скопје 1 Скопје КОК-40/18 од 16.10.2018 година го укинал, а

- во вториот дел делумно ги уважило жалбите на:

1. адвокат Марија Христова (бранител на обвинетиот Ј. Т.)
2. адвокат Звонко Давидовиќ (бранител на обвинетите Д. Л. и А. В. Н.).
3. адвокат Панче Нефтенев (бранител на обвинетиот О. П.)
4. адвокат Драган Пешевски (бранител на обвинетиот И.Ц.)

5. адвокат Еленко Миланов (бранител на обвинетите Љ. Д., М. П. и И. Д.)
6. адвокат Панче Тошковски (бранител на обвинетиот Митко Пешов)
7. адвокат Христијан Давидовиќ (бранител на обвинетите Д.Л. и А. В.Н.)
8. адвокат Елеонора Јанковиќ (бранител на обвинетите Д. Л. и А. В.Н.)
9. адвокат Ивица Николоски (бранител на обвинетиот С.М.)
10. адвокат Миле Наумовски (бранител на обвинетиот М. П.)
11. адвокат Рубин Двојаков (бранител на обвинетиот Б. Д.)
12. адвокат Јасмина Василевска (бранител на обвинетиот Б. Д.)
13. адвокат Звонко Богдан (бранител на обвинетата Е. Д.)
14. адвокат Дончо Наков (бранител на обвинетите Љ. А., А. А., Б. И., В.Ј. и Ј. Ч.)
15. адвокат Павлина Зефиќ (бранител на обвинетиот Митко Пешов)
16. адвокат Сашо Христовски Липски (бранител на обвинетите С.М., М.М. и З.С.)
17. адвокат Валентина Тодоровска (бранител на обвинетите Ј.Ч. и В. Т.)
18. адвокат Петар Василев (бранител на обвинетите О. Р. и Н. М.-К.)
19. адвокат Сања Алексиќ (бранител на обвинетиот Б. И.)
20. адвокат Анка Гоџовска Ингилизова (бранител на обвинетиот Г. Ѓ.-Л.)
21. адвокат Ружица Николовска (бранител на обвинетиот Г. Ѓ.-Л.)
22. адвокат Сашо Јанев (бранител на обвинетиот И. Ј.)
23. адвокат Гоце Ристески (бранител на обвинетите К.М., О. Р., М. Д. и Н. М.-К.)
24. адвокат Александар Новакоски (бранител на обвинетиот С. В.)
25. адвокат Сашко Дуковски (бранител на обвинетите М. Ч.и Б. И.).

Жалбите на наведените 25 адвокати кои биле во својство на бранители на обвинети лица од страна на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција со обвинителни акти КО.бр.66/17 од 27.03.2018 година и 20.07.2018 година биле изјавени против решението на Основниот суд Скопје 1 Скопје КОК-40/18 од 16.10.2018 година, со кое адвокатите секој од нив биле казнети со парична казна во износ од 1000 евра во денарска противвредност, од причините кои се образложени во тоа првостепено решение.

Апелациониот суд Скопје, со решението КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година го укинал решението на Основниот суд Скопје 1 Скопје КОК-40/18 од 16.10.2018 година и од вториот дел на решението на Апелациониот суд КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година, се гледа дека постапувајќи по жалбите, делумно се уважени жалбите на адвокатите кои се бранители на обвинетите во наведениот кривичен предмет, изјавени против решението на првостепениот кривичен суд со кои им биле изречени паричните казни.

Апелациониот суд Скопје притоа мериторно одлучил по однос на прашањето за паричните казни на жалителите. Имено, изрекол казни на адвокатите и ги казнил со поблага парична казна од 500 евра во денарска противвредност, за секој адвокат. Решението на Основниот суд Скопје 1 Скопје КОК-40/18 од 16.10.2018 година е преиначено со намалување на паричната казна, од причини што повисокиот суд оценил дека паричните казни од по 1000 евра биле превисоко изречени, што значи заслужувале изрекување казна, парична казна, како што утврдил првостепениот суд, но таа требала да биде поблага, во износ од 500 евра, и со тоа се потврдило дека адвокатите биле виновни и заслужиле парични казни.

- За утврдување на фактичката состојба по однос на барањето поднесено до Уставниот суд, за заштита на слободи и права, Судот го утврди следново:

Во списите по предметот се приложени двете посебни решенија со ист број 09 КОК-40/18 од 16.10.2018 година на Основниот суд Скопје 1 Скопје, кои се однесуваат на изречените парични казни од по 1000 евра во денарска противвредност, посебно на адвокат Павлина Зефиќ и посебно на адвокат Панче Тошковски.

Со колективното решение на Апелациониот суд Скопје КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година, меѓу другите жалби, делумно се уважени и посебната жалба на адвокатот Павлина Зефиќ и посебната жалба на адвокатот Панче Тошковски и се изречени меѓу другите и поблаго парични казни посебно на адвокат Павлина Зефиќ и посебно на адвокат Панче Тошковски.

Факт е дека од решението 09 КОК—40/18 од 16.10.2018 година на првостепениот кривичен суд се произлезени поединечните решенија за секој од адвокатите во постапката, во кои се изречени паричните казни, како што е случајот и со двете решенија со истиот број и датум, посебно за адвокатот Павлина Зефиќ и посебно за адвокатот Панче Тошковски.

Неспорно е и дека Апелациониот суд Скопје, мериторно одлучил и првостепеното решение го преиначил и изрекол поблаго парични казни за адвокатите меѓу кои и за адвокатите Павлина Зефиќ и Панче Тошковски, сметајќи со тоа дека сепак заслужуваат да бидат казнети но со поблаго парични казни.

- Имајќи во предвид дека барањето до Уставниот суд за заштита на слободи и права е лично барање, а во случајов подносителите на такво барање до Судот се само двајца адвокати, Павлина Зефиќ и Панче Тошковски, неспорно е дека по барањето ќе се постапува само во рамки на правата и слободите на подносителите на барањето, а не и пошироко во отсуство на барања од други подносителите од предметот за изречените парични казни.

Оттука, анализата на Уставниот суд се однесува, во врска со барањето на подносителите само во рамки на решението КОК-40/18 од 16.10.2018 година кое се однесува за адвокатот Павлина Зефиќ, решението КОК-40/18 од 16.10.2018 година кое се однесува за адвокатот Панче Тошковски, и за решението на Апелациониот суд Скопје КОКЖ-47/18 од 17.12.2018 година во делот на изречената казна со парична казна на адвокатот Павлина Зефиќ и адвокатот Панче Тошковски, како бранители на обвинетиот Митко Пешов, за секој од нив во износ од по 500 евра во денарска противвредност по 615,00 денари вредност на 10 евра или во вкупен износ од по 30.750,00 денар, а ова да го сторат во рок од 15 дена по правосилноста на решението под страв на присилно исполнување.

Судот во оценувањето дали постои ограничување на слободата на мислата и јавното изразување на мислата утврдена со член 110 алинеја 3, а гарантирана со членот 16 од Уставот на Република Северна Македонија, го примени трипартитниот тест, кој произлегува од самата формулација на ставот 2 од членот 10 од Европската Конвенција за заштита на човековите права и истиот се состои во испитување:

1. дали ограничувањето на слободата на изразување на мислата е пропишано со закон,
2. дали ограничувањето е насочено кон остварување на легитимна цел и
3. дали ограничувањето е „неопходно во едно демократско општество“.

6. Според член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 11 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, владеењето на правото и почитување на општоприфатените норми на меѓународното право, се утврдени како едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 16 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Според член 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казните дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Конкретно прашањето на слободата на мислата и јавното изразување на мислата има посебна правна рамка и во меѓународните акти со третман на значајно прашање во едно демократско општество.

Според членот 19 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права, 1) Никој не може да биде вознемируван поради своето мислење; 2) Секој има право на слобода на изразување; тоа право подразбира слобода да се бараат, примаат и шират известувања и идеи од секој вид, без оглед на границите, било усно, писмено, по пат на печат или во уметничка форма или со кое било друго средство во свој избор; 3) Вршењето на слободата предвидена во став 2 на овој член повлекува посебни обврски и одговорности. Тоа може да биде подложено на одредени ограничувања кои сепак мора да бидат изречно утврдени со закон и кои се нужни: а) за почитување на правата и угледот на другите лица; б) за заштита на националната безбедност или јавниот поредок или јавното здравје или морал.

Според членот 10 од Европската Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи: „1) секој човек има право на слобода на изразувањето. Ова право ги опфаќа слобода на мислење и слобода на примање и пренесување информации или идеи, без мешање на јавната власт и без оглед на границите. Овој член не ги спречува државите, на претпријатијата за радио, филм и телевизија да им наметнуваат режим на дозволи за работа. 2) Остварувањето на овие слободи коешто вклучува обврски и одговорности, може да биде под определени формалности, услови, ограничувања и санкции предвидени со закон, и кои се неопходни во едно демократско општество заради заштита на државната безбедност, територијалниот интегритет и јавна безбедност, заштитата на редот и спречување нереди и злосторства, заштитата на здравјето или моралот, угледот или правата на другите, за спречување на ширење на доверливи информации или за зачувување на авторитетот и непристрасноста на судењето.

Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права и Европската конвенција за човековите права поаѓаат од правото на поединецот слободно да го манифестира своето уверување и совест и слободно да ја изрази својата мисла, без никакво ограничување и во која било форма, и, истовремено, упатуваат на ограничувањата на оваа слобода, кои мора да бидат изречно утврдени со закон и кои се нужни, односно неопходни во едно демократско општество.

Уставот на Република Северна Македонија поаѓа од гарантирање на самата слобода на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, на начин кој е општ, генерален за сите поединци и токму од аспект на оваа општост мора да се толкува одредбата од член 54 став 4 од Уставот со која се упатува дека само во случаи утврдени со Уставот можат да се ограничат.

Меѓутоа, ова не значи дека не постои никакво ограничување за поединецот во манифестирањето на генерално загарантираната слобода на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата. Границите на манифестирањето на оваа слобода за поединецот се наоѓаат во со закон санкционираните дејствија, без оглед дали се работи за кривична или граѓанско-правна санкција. Оттука, уставно-правен спор дали постои повреда на со Уставот загарантираната слобода на јавното изразување на мислата преку санкционирање на нејзината манифестација, се сведува на уставно - правна оценка дали со ваквата санкција е

повредена самата содржина на уставно гарантираната слобода на поединецот.

Слободата на мислата и јавното изразување на мислата претставува субјективно право кое е нераскинливо поврзано со човековата личност. Гарантирањето на оваа слобода во Уставот е на такво рамниште што овозможува нејзино директно остварување, без поддршка на посебно законско уредување и истовремено овозможува нејзина директна заштита врз основа на Уставот, од страна на Уставниот суд, согласно членот 110 став 1 алинеја 3 од Уставот. Исто така, Уставот на Република Северна Македонија не содржи ниту специјална ниту генерална законска резерва која би ги определила границите на остварувањето на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, поради што нејзината граница треба да се бара во севкупноста на Уставот и неговите определби имајќи ги притоа во предвид меѓународните документи што се ратификувани во согласност со Уставот.

Ваквото високо ниво на гарантирање на слободата на мислата и нејзиното јавно изразување во Уставот на Република Северна Македонија, интерпретирани во светлината на меѓународното право не може да важи неограничено. Заради обезбедување на заедничкиот живот, правниот поредок мора да ја ограничи слободата на поединецот за да ја заштити слободата на другите, односно содржински да го ограничи нивното важење.

Слободата на изразување на мислата на адвокатите, пак, претставува посебен контекст.

Според член 53 од Уставот, адвокатурата е самостојна и независна јавна служба, што обезбедува правна помош и врши јавни овластувања во согласност со закон.

Со Законот за адвокатура („Службен весник на Република Македонија“ број 53/02,60/06,29/07,106/08,135/11,113/12 и 148/15), е определено дека адвокатот е слободен, самостоен и независен во својата работа и во рамките на законот, актите на комората и овластување самостојно одлучува за начинот на застапување на правата и интересите на странката. Согласно овој закон правната помош на странката адвокатот ја дава совесно и стручно согласно со закон, кодексот на адвокатска етика и другите акти на комората и како тајна го чува она што му го доверила странката.

Согласно член 21 став 1 од овој закон адвокатот не може да биде повикан на одговорност за искажано мислење при давањето

правна помош и вршењето на јавни овластувања, а согласно ставот 2 од истиот член од Законот, адвокатот во вршењето на адвокатската дејност има имунитет. Согласно ставот 3 на овој член од Законот, адвокатот не може да биде лишен од слободата ниту притворен за кривично дело сторено во вршењето на адвокатската дејност без претходна согласност од Адвокатската комора.

Законот за адвокатурата во посебен дел го уредува прашањето за одговорност за повреда на адвокатската должност и угледот на адвокатурата. Во членовите од 30-32 од Законот се утврдени потешките повреди на адвокатската должност, дисциплинските мерки што можат да му се изречат на адвокатот (јавна опомена, парична казна во висина до десетократен износ на годишната коморска членарина и привремено престанување на правото на вршење адвокатска дејност во траење до една година), правото на жалба и правото на судска заштита. Треба да се истакне дека дисциплинското казнување на адвокатот врз основа на овие одредби е во рацете на надлежен орган на Адвокатската комора.

Поаѓајќи од специфичната улога на адвокатите во процесот на заштита на правото на нивните странки и во насока на промовирање на целите на правдата, на 8-ми Конгрес на ООН за превенција на криминалот и третманот на сторителите одржан во Хрватска 1990 година усвоени се Основните принципи за улогата на адвокатот според кои принципи адвокатите треба да уживаат цивилен и казнен имунитет за релевантни изјави дадени во добра верба во писмените или усните искази во своите професионални излагања пред суд, да можат да ги извршуваат своите професионални функции без закани, попречување, малтретирање или несоодветно мешање, да не бидат подложени на законски обвиненија или административни, економски или други санкции кога постапуваат во согласност на професионалните обврски, стандарди и етика. При извршувањето на правата, адвокатите секогаш ќе треба да се однесуваат во согласност со закон и со признатите стандарди и етика на правната професија.

Во Препораката 2000 (21) на Комитетот на министри на Советот на Европа, се препорачува на државите членки да преземат и да ги засилат сите мерки што ги сметаат за неопходни заради имплементирање на слободата на извршувањето на адвокатската професија при што се предвидува дека адвокатите

не треба да бидат подложени на закони со какви и да било санкции или притисок во случај ако постапуваат во согласност со нивните професионални стандарди.

Генералните ставови на Судот во Стразбур е во контекст на основните принципи за улогата на адвокатите и нивната посебна положба во правниот систем. Европскиот суд за човекови права смета дека адвокатот треба да располага со слобода во изнесување на мислење, ставови и критики се додека тоа го прави во рамките на постапката заради успешно застапување на интересите на клиентите. На адвокатот треба да му биде оставено слободно да го искаже своето мислење без воздржување од изнесување на правно релевантни фактички тврдења кои се однесуваат на спротивната страна вклучително и на нејзиниот адвокат.

За Судот не е спорно дека прашањето на слободата на изразување и нејзиното ограничување или злоупотреба е мошне чувствително, а тоа особено кога таа слобода треба да се балансира со правото на честа и угледот, што е прашање кое треба да се утврди во секој конкретен случај.

Законот за кривичната постапка („Службен весник на Република Македонија“ бр.150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/ 2018) во членот 1 утврдил дека предмет на негово уредување е да ги утврди правилата со кои се овозможува правично водење на кривичната постапка, така што никој невин да не биде осуден, а на сторителот на кривичното дело да му се изрече кривична санкција под условите предвидени во Кривичниот законик и врз основа на законито спроведена постапка. Во основните начела на овој закон се презумпцијата на невиност (член 2), начело на законитост и пропорционалност (член 3), одлучување на начин поповолен за обвинетиот (*in dubio pro reo*) (член 4), право на правилно судење (член 5) и други набројани начела.

Со членот 70 од овој закон се утврдени правата на обвинетиот, меѓу кои и да има можност да се изјасни за фактите и доказите што го товарат и да ги изнесе сите факти и докази што му одат во прилог и самиот или преку бранител да ги испита сведоците против него, како и да му се обезбеди присуство и испитување на сведоци во негова корист под исти услови, како и сведоците против него.

Според членот 71 од овој закон, е уредено правото на бранител, според кој секое лице осомничено или обвинето за кривично дело има право на бранител во текот на целата кривична постапка против него и бранител може да биде само адвокат.

Во главата 10 од Законот под наслов „Трошоци на кривичната постапка“, со членот 102 се наведени трошоците кои се опфатени од кривичната постапка за издатоци направени од нејзино поведување до нејзино завршување и издатоци за преземени истражни дејствија пред истражната постапка.

Судот одлучува за надоместот на трошоците во кривичната постапка која има финансиска основа на товар на странките, а од друга страна пак средствата за работата на судовите се обезбедуваат со судски буџет, како посебен дел на Буџетот на Републиката, што гледано генерално се елементи кои треба да го детерминираат и од кој аспект пристапат кон водење на правична и фер постапка за обете страни според Законот за кривичната постапка. Имено, во контекст на наведеното, меѓу другото и обезбедувањето на условите на странките во судската постапка за нивно функционално постапување е обврска на органот кој врши јавна функција да го обезбеди и просторот и објектот на судењето, кое не е апсолутно произволна и бесплатна услуга која ја пружа органот, туку суштинска обврска за работење. Оттука и од призма на овој аспект треба да се опсервира членот 346 од Законот за кривичната постапка, според кој:

„(1) Главната расправа се одржува во седиштето на судот и во судската зграда.

(2) Ако во одделни случаи просториите на судската зграда не се погодни за одржување на главната расправа, претседателот на судот може да определи расправата да се одржи во друга зграда.

(3) Главната расправа може да се одржи и во друго место на подрачјето на надлежниот суд, ако тоа по образложен предлог од претседателот на судот го дозволи претседателот на повисокиот суд“.

Понатаму, во делот „Процесни дејствија“ во Главата VIII од Законот за кривична постапка, во членот 88 е уредено прашањето за казнување поради навреда на судот. Според членот 88 е предвидено:

„(1) Судот ќе го казни со парична казна од 200 до 1200 евра во денарска противвредност учесникот во постапката кој во поднесокот или усно, односно на друг начин го навреди судот или лицето кое учествува

во постапката. Решението за казнување го донесува судот пред кој е дадена изјавата, а ако тоа е сторено во поднесокот, Судот што треба да одлучи за поднесокот.

(2) Против ова решение е дозволена жалба по која одлучува советот од член 25 став 5 на овој закон.

(3) За казнување на јавниот обвинител, судот ќе го извести надлежниот јавен обвинител на јавното обвинителство.

(4) За казнување на адвокат, судот ќе ја извести Адвокатската комора на Република Македонија.

(5) Кога јавниот обвинител ја води претходната постапка и притоа оцени дека учесник во постапката во изјавата или во поднесокот го навреди судот, јавниот обвинител или друго лице кое учествува во постапката, ќе му достави копија од поднесокот или изјавата на надлежниот суд кој може да донесе решение за казнување од ставот (1) на овој член.

(6) Казнувањето според ставот (1) на овој член не влијае врз гонењето и изрекувањето на казната за кривичното дело извршено со наредбата.

(7) Ако според ставот (1) на овој член наредбата на судот и покрај изречената парична казна се повторува, судот може да изрече парична казна и до десеткратен износ од казната од ставот (1) на овој член“.

Со членот 231 од овој закон се уредени правата на одбраната при испитување на загрозуени сведоци на главната расправа. Според овој член од Законот е предвидено:

„(1) При испитувањето на загрозените сведоци на главната расправа посебно ќе се внимава на правото на обвинетиот и на неговиот бранител да имаат соодветна и доволна можност да го оспоруваат и да ги проверуваат нивните искази.

(2) Пресудата не може да се темели само врз основа на исказот на загрозуениот сведок прибавен со примена на одредбите за прикривање на неговиот идентитет или изгледот заради негова заштита и заштита на неговите блиски лица“.

Со членот 359 од овој закон е уредено:

„(1) Главната расправа се одржува непрекинато и тече според редот што е определен во овој закон. Во случаите кога не е можно главната расправа да се заврши на едно рочиште, претседателот одлучува главната расправа да продолжи наредниот работен ден.

(2) Претседателот на советот може да определи да се отстапи од редовниот тек на расправањето поради посебни околности, а особено поради бројот на обвинетите, бројот на кривичните дела и обемот на доказниот материјал“.

Со членот 361 од овој закон е уредено прашањето за казнување поради нарушување на редот и дисциплината. Со овој член е предвидено:

(1) Ако јавниот обвинител, обвинетиот, бранителот, оштетениот, законскиот застапник, полномошникот, сведокот, вештакот, преведувачот, односно толкувачот или друго лице кое присуствува на главната расправа го нарушува редот или не се придржува на наредбите од претседателот на советот за одржување на редот, претседателот на советот ќе го опомене. Ако опомената биде неуспешна, советот може да нареди обвинетиот да се отстрани од судницата, а другите лица може не само да ги отстрани, туку и да ги казни со паричната казна предвидена во членот 88 став (1) од овој закон.

(2) По одлука на советот обвинетиот може да биде отстранет од судницата за определено време, а доколку повторно го нарушува редот на главната расправа, тогаш и за сето време додека трае доказната постапка. Пред да се заврши доказната постапка претседателот на советот ќе го повика обвинетиот и ќе го извести за текот на главната расправа. Ако обвинетиот продолжи да го нарушува редот и да го навредува достоинството на судот, советот може повторно да го отстрани од заседанието. Во тој случај, главната расправа ќе се доврши без присуство на обвинетиот, а пресудата ќе му ја соопшти претседателот или судија - член на советот во присуство на записничарот.

(3) На бранителот или полномошникот, кој по казната ќе продолжи да го нарушува редот, советот може да му ја ускрати натамошната одбрана, односно застапување на главната расправа и во тој случај странката ќе се повика да земе друг бранител, односно полномошник. Ако е невозможно обвинетиот или оштетениот тоа да го сторат веднаш без штета за своите интереси или ако во случај на задолжителна одбрана не може веднаш да се постави нов бранител или полномошник, главната расправа ќе се прекине или одложи, а на бранителот односно полномошникот ќе му се нареди да ги плати трошоците што настанале од прекилот или одложувањето.

(4) Ако судот го отстрани од судницата приватниот тужител или неговиот законски застапник, главната расправа ќе продолжи и во нивна отсуност, но судот ќе ги предупреди дека можат да земат полномошник.

(5) Ако јавниот обвинител го нарушува редот, претседателот на советот ќе го извести за тоа основниот јавен обвинител, а може и да ја прекине главната расправа и од основниот јавен обвинител да побара да определи друго лице да го застапува обвинителниот акт.

(6) Кога судот ќе казни адвокат кој го нарушува редот ќе ја извести за тоа Адвокатската комора на Република Македонија.

(7) Против решението за казната е дозволена жалба до повисокиот суд.

(8) Против други одлуки што се однесуваат на одржувањето на редот и управувањето со главната расправа не е дозволена посебна жалба.

7. Во конкретниов случај, имајќи ја предвид утврдената фактичка состојба, содржината на оспорените решенија на судовите, наводите во барањето на апликантите, одредбите од наведените закони, практиката на Европскиот суд за човекови права и актите од меѓународното право, се оцени дека постои повреда на слободата на мислата и јавното изразување на мислата која повреда на слободата била сторена со оспорените решенија кои се однесуваат на адвокатот Павлина Зефиќ и адвокатот Панче Тошковски и двајцата од Скопје, а со кои биле казнети со парични казни заради одбивање да седнат на своите места во судницата на главната расправа и со тоа според оценка на надлежните судови, продолжиле да ја попречуваат работата на судот, односно го нарушиле редот во судницата, па согласно член 361 став 1 в.в. со членот 88 од Законот за кривичната постапка се донесени оспорените решенија на судовите за парични казни.

Уставниот суд оцени дека постои повреда на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, утврдени во членот 110 алинеја 3, а гарантирана во членот 16 од Уставот на Република Северна Македонија и содржана во членот 10 од Европската Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, која со Закон е ратификувана во нашата земја („Службен весник на Република Македонија“ бр.11/1997), преку уставно-судската анализа и со примена на трипартитниот тест кој произлегува од членот 10 од Конвенцијата, поради следново:

- на прашањето дали „ограничувањето“ сторено со казнување со судските одлуки, било пропишано во нашата земја со национален закон, одговорот е „да“, со одредбите од член 88 и член 361 од Законот за кривичната постапка, пропишано е дека за нарушување на редот и дисциплината во текот на судењето и за навреда на судот, неспорно е предвидена казна, и со тоа факт е дека постои законска регулатива за ограничување на слободата на изразување, поради наведените околности, со парична казна;

- на прашањето дали „ограничувањето“ од страна на судовите било насочено за постигнување на „легитимна цел“, одговорот е „да“, основниот кривичен суд имал за цел одржување на главна расправа во конкретен кривичен предмет, на денот (16.10.2018 година) на кој ја закажал главната расправа, која

започнала во 10.00 часот во судница во новата зграда на Основниот суд Скопје 1 Скопје, и за остварување на таа легитимна цел настојувал судењето да продолжи дури и во променети услови со преселба во друга судница поради новонастанати технички проблеми, независно од ограничените просторни услови во другата судница, и без доволно клупи за адвокатите да можат да пишуваат од текот на расправата, со цел сепак расправата да се одржи, да не се одолговлекува, поаѓајќи од своето гледиште дека расправата мора да се одржи независно од приговорите и критиките на адвокатите. Поради настанатата ситуација во салата, расправата сепак била одложена и одржана наредниот ден, на 17.10.2018 година. Апелациониот суд го прифатил ставот на првостепениот кривичен суд дека било потребно одржување на главната расправа во променетите услови на 16. 10 2018 година, без оглед што ги намалил паричните казни како основани но превисоки;

- на прашањето дали „ограничувањето“ на слободата на изразување со изрекување на казните, било неопходно во едно демократско општество, одговорот е „не“, со оглед на тоа што мерката на казнување на адвокатите од страна на судовите е непропорционална и претставува прекумерно ограничување на слободата на изразување, спротивно на Уставот во однос на членот 110 алинеја 3 во делот на заштитата на слободата на мислата и јавното изразување на мислата, а гарантирани со член 16 став 1 од Уставот, со што се повредува и членот 10 од Конвенцијата.

Оспореното ограничување со казнување, иако е предвидено со закон и иако било насочено кон остварување на легитимна цел, не било неопходно да се примени од страна на судовите во конкретната кривична постапка со изрекување на паричните казни за апликантите како дел од поголем број казнети адвокати во единствената сложена постапка на предметот, имајќи предвид дека од друга страна легитимни биле очекувањата и на адвокатите како учесници во постапката во својство на бранители на обвинети странки, да имаат не само столчиња туку и маси за пишување и прибележување во текот на главната расправа на која ќе имало распит и на загрозен сведок. Необезбедувањето на функционални услови во другата сала во која била преселена главната расправа и тоа во друг објект, поради настанати „технички пречки“ во салата во која првично била закажана и започната главната расправа, а во преселената сала просторно

биле собрани сите учесници во постапката кои биле во голем број поради единственото водење на главната расправа, во која дел биле и апликантите, адвокатите Павлина Зефиќ и Панче Тошковски од Скопје, покажува дека судот предизвикал состојба на функционален проблем со кој било оневозможено непречено вршење на бранителската улога на адвокатите во предметот, а поради тоа апликантите заедно со останатите адвокати не само што го изразиле директно усно своето незадоволство на судечкиот состав во постапката на главната расправа, туку и не сакале да седнат на столчињата и само стоеле во преселената сала. Поради тоа, поради изразување на правото на критика кон судот, како право на јавно изразување на мислата- критиката кон судот, тие биле од судот казнети со парични казни од по 1000 евра во денарска противвредност, меѓу кои и апликантите со оспорените решенија, а потоа Апелациониот суд Скопје, со оспореното решение им ги намалил казните од по 500 евра во денарска противвредност, како што е веќе погоре наведено во овој реферат. Судот со тоа ја попречил и ограничил слободата на изразување на мислата- критика кон судот, во рамки на вршење на бранителската функција на адвокатите, игнорирајќи го фактот дека тој самиот во организирањето на главната расправа суштински придонел да дојде до реакција на адвокатите изразена со протест преку стоење во судницата бранејќи го своето законско право за вршење на бранителската функција на главната расправа за што биле овластени во рамки на нормативата и духот на Законот за кривичната постапка и Законот за адвокатура. Во светло на целината на фактите, произлегува дека со критиките изразени од адвокатите со стоење во судницата и укажување дека немаат услови за работа, не биле надминати границите на прифатливи критики согласно член 10 од Конвенцијата, и не може да се смета казнувањето како неопходно за едно демократско општество, а со тоа ниту првично изречените парични казни од по 1000 евра, што е близу до максималната што може да се изрече согласно законот, а подоцна намалени на по 500 евра, не може да се смета за неопходно во едно демократско општество.

Со оглед на наведеното, Судот оцени дека во конкретниов случај со изнесеното мислење на адвокатите односно апликантите преку изразување на критика кон судот заради нефункционалност на просторните услови во судницата во која било преселено одржувањето на главната расправа, и протестот со стоење во салата на главната расправа, тие не ги надминале

границите на можна толеранција која судот можел да ја изрази и прифати како објективна. Адвокатите не ги надминале дозволените граници со кои би ја повредиле честа и угледот на судот, туку изразениот мирен, стоечки протест бил манифестирање на барање на легитимни права за непристрасно и фер судење во сала со функционални можности за тоа, и не на штета на работата на бранителите адвокати кои застапувале обвинети за кривично дело терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста од членот 313 од Кривичниот законик.

Согласно член 56 од Деловникот на Уставниот суд, со одлуката за заштита на слободите и правата Уставниот суд ќе утврди дали постои нивна повреда и во зависност од тоа ќе го поништи поединечниот акт, ќе го забрани дејството со кое е сторена повредата или ќе го одбие барањето.

Од погоре изнесената анализа се утврди дека во случајов има основ за мериторно одлучување на Уставниот суд по предметното барање на апликантите. Притоа се посочува на фактот дека во случајов се работи за повреда на слободата на мислата и јавното изразување на мислата со акти на надлежни судови во судски постапки, фактите се познати, има одговор на наводите изнесени во барањето, што значи учесниците во постапката пред Уставниот суд јасно се произнеле за фактите на предметот, па со оглед на севкупната уставносудска анализа, се одлучи како во точките 1 и 2 од оваа одлука.

8. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.57/2019 од 29.05.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на одредбите на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992), а во врска со Одлуката на Уставниот суд У.бр.57/2019 од 29 мај 2019 година со која се утврдува повреда на правото на слобода на мислата и јавното изразување на мислата а по барање на Павлина Зефиќ и Панче Тошковски, двајцата од Скопје, а во смисла на член 110 алинеја 3

и член 16 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија со која Одлука се поништуваат Решенијата на Основниот суд Скопје 1 Скопје заведени под 09 КОК 40/18 од 16.10.2018 год. како и Решението на Апелациониот суд во Скопје КОКЖ 47/18 од 17.12.2018 година, судиите д-р Осман Кадриу и Вангелина Маркудова, гласајќи против цитираната Одлука, го издвојуваат и писмено го образлагаат своето:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

До Уставниот суд, Павлина Зефиќ и Панче Тошковски двајцата од Скопје, поднесоа барање за заштита на слободите и правата утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот, кои се однесуваат на заштитата на слободата и мислата и јавното изразување на мислата загарантирана и со членот 16 од Уставот, а кои биле повредени со Решение на Основниот суд Скопје 1 Скопје, 09КОК-40/18 од 16.10.2018 година и со Решение на Апелациониот суд Скопје КОКЖ 47/2018 од 17.12.2018 година.

Во барањето наведуваат дека во својство на бранители од страна на Основниот суд Скопје 1 во Скопје со цитираните решенија заведени под број 09 КОК 40/18 од 16.10.2018 година им е изречена парична казна од по 1000 евра, во денарска противвредност, поради нарушување на редот во судницата, а ова согласно член 361 став 1 в.в. со членот 88 од Законот за кривична постапка, кои решенија се преиначени со Решението на Апелациониот суд во Скопје КОКЖ бр.47/18 од 17.12.2018 год. само во делот на висината на паричната казна и истите се казнуваат на казна од по 500 евра во денарска противвредност.

Подносителите на барањето сметаат дека со донесените судски одлуки, погоре цитирани, им е повредено правото на слободата на мислата и јавното изразување на мислата и бараат од Уставниот суд уставно судска заштита согласно член 110 алинеја 3, а во врска со членот 16 од Уставот на Република Северна Македонија.

Уставниот суд на одржаната седница ја утврди фактичката состојба и со мнозинство гласови донесе одлука со која утврдува дека постои повреда на правото по основ на слободата на мислата и јавното изразување на мислата и ги поништува одлуките на Основниот суд Скопје 1 Скопје и Апелациониот суд Скопје.

За донесената одлука, ние судиите на Уставниот суд д-р Осман Кадриу и Ванѓелина Маркудова, гласавме против и притоа најавивме свое издвоено мислење, а од следните причини:

Според член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 16 став 1 од Уставот, се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Согласно член 361 од ЗКП, кој гласи:

(1) Ако јавниот обвинител, обвинетиот, бранителот, оштетениот, законскиот застапник, полномошникот, сведокот, вештакот, преведувачот, односно толкувачот или друго лице кое присуствува на главната расправа го нарушува редот или не се придржува на наредбите од претседателот на советот за одржување на редот, претседателот на советот ќе го опомене. Ако опомената биде неуспешна, советот може да нареди обвинетиот да се отстрани од судницата, а другите лица може не само да ги отстрани, туку и да ги казни со паричната казна предвидена во членот 88 став (1) од овој закон.

(2) По одлука на советот обвинетиот може да биде отстранет од судницата за определено време, а доколку повторно го нарушува редот на главната расправа, тогаш и за сето време додека трае доказната постапка. Пред да се заврши доказната постапка претседателот на советот ќе го повика обвинетиот и ќе го извести за текот на главната расправа. Ако обвинетиот продолжи да го нарушува редот и да го навредува достоинството на судот, советот може повторно да го отстрани од заседанието. Во тој случај, главната расправа ќе се доврши без присуство на обвинетиот, а пресудата ќе му ја соопшти претседателот или судија-член на советот во присуство на записничарот.

(3) На бранителот или полномошникот, кој по казната ќе продолжи да го нарушува редот, советот може да му ја ускрати натамошната одбрана, односно застапување на главната расправа и во тој случај странката ќе се повика да земе друг бранител, односно полномошник. Ако е невозможно обвинетиот или оштетениот тоа да го сторат веднаш без штета за своите интереси или ако во случај на задолжителна одбрана не може веднаш да се постави нов бранител или полномошник, главната расправа ќе се прекине или одложи, а на бра-

нителот односно полномошникот ќе му се нареди да ги плати трошоците што настанале од прекилот или одложувањето.

(4) Ако судот го отстрани од судницата приватниот тужител или неговиот законски застапник, главната расправа ќе продолжи и во нивна отсутност, но судот ќе ги предупреди дека можат да земат полномошник.

(5) Ако јавниот обвинител го нарушува редот, претседателот на советот ќе го извести за тоа основниот јавен обвинител, а може и да ја прекине главната расправа и од основниот јавен обвинител да побара да определи друго лице да го застапува обвинителниот акт.

(6) Кога судот ќе казни адвокат кој го нарушува редот ќе ја извести за тоа Адвокатската комора на Република Македонија.

(7) Против решението за казната е дозволена жалба до повисокиот суд.

(8) Против други одлуки што се однесуваат на одржувањето на редот и управувањето со главната расправа не е дозволена посебна жалба.

#### Согласно член 88 од ЗКП:

(1) Судот ќе го казни со парична казна од 200 до 1.200 евра во денарска противвредност учесникот во постапката кој во поднесокот или усно, односно на друг начин го навреди судот или лицето кое учествува во постапката. Решението за казнување го донесува судот пред кој е дадена изјавата, а ако тоа е сторено во поднесокот, судот што треба да одлучи за поднесокот.

(2) Против ова решение е дозволена жалба по која одлучува советот од членот 25 став (5) на овој закон.

(3) За казнувањето на јавниот обвинител, судот ќе го извести надлежниот јавен обвинител на јавното обвинителство.

(4) За казнувањето на адвокат, судот ќе ја извести Адвокатската комора на Република Македонија. (5) Кога јавниот обвинител ја води претходната постапка и притоа оцени дека учесник во постапката во изјавата или во поднесокот го навреди судот, јавниот обвинител или друго лице кое учествува во постапката, ќе му достави копија од поднесокот или изјавата на надлежниот суд кој може да донесе решение за казнување од ставот (1) на овој член.

(6) Казнувањето според ставот (1) на овој член не влијае врз гонењето и изрекувањето на казната за кривичното дело извршено со навредата.

(7) Ако според ставот (1) на овој член навредата на судот и покрај изречената парична казна се повторува, судот може да изрече парична казна и до десеткратен износ од казната од ставот (1) на овој член.

Во конкретниот случај, според нашето мислење, не станува збор за повреда на, со Устав загарантираното право, слободата

на мислата и јавното изразување на мислата. Напротив, од поднесеното барање од страна на адвокатите Павлина Зефиќ и Панче Тошковски, од прилозите и другите материјални докази како и од утврдената фактичка состојба, состојбата е сосема друга. Во конкретниот случај, на ден 16.10.2018 год. Основниот суд Скопје 1 во Скопје закажува главна расправа на која расправа треба да се изведе доказ – сослушување на заштитен сведок. Подносителите на барањето ја нарушиле работата на судот, поточно, редот во судницата повикувајќи се наводно дека немале услови за работа, на ист начин и со исто однесување постапувале и другите бранители во судницата на Судот. За таквото однесување и нарушување на редот споменатите адвокати и другите бранители прво биле предупредени од претседателот на кривичниот судечки совет – судијата Добрила Кацарска.

Имено и покрај предупредувањето адвокатите продолжија со нарушување на редот во Судот, поточно, во судницата. Работата на Судот била оневозможена. Председателот на кривичниот совет одлучи да им изрече парична казна во износ од по 1000 евра во денарска противвредност. Со изречената парична казна редот не бил воспоставен во судницата на Судот. Нарушувањето на редот и дисциплината прераснува до степен на неможност Судот да работи и да ја оддржи расправата. Поради оневозможувањето на работата на Судот претседателот на судечкиот совет, сосема правилно, носи одлука за одлагање на расправата за наредниот ден, поточно за 17.10.2018 год.

Одложената расправа се одржала под истите услови за кои бранителите протестираше претходниот ден. Одлуката за изречената парична казна се заснова на член 361 став 1 во врска со членот 88 од Законот за кривична постапка за која одлука првостепениот суд донесува и формално решение. Против првостепеното решение биле вложени жалби и по истите Апелациониот суд Скопје ги преиначува решенијата само по однос на висината на паричната казна и тоа на 500 евра за секој поединечно, во денарска противвредност.

Од утврдената фактичка состојба изложена погоре, утврдена со правосилни судски одлуки неспорно е утврдено дека подносителите на барањето како бранители во конкретната кривична постапка, го нарушиле редот и дисциплината на Судот. Со нарушениот ред во судницата, Судот бил доведен во состојба

и оневозможен да ја извршува судската функција поради што расправата се одложила.

Во сите процесни постапки (кривични, граѓански, управни) претседателот на судечкиот совет раководи со расправата на Судот. Тој има право, но, и должност да обезбеди ред, дисциплина и нормално работење на Судот во секоја фаза на одлучување. Во таа смисла претседателот на судечкиот совет донесува и потребни односно соодветни решенија во случај на противправно однесување на секој учесник во постапката, а со кое однесување се повредува односно се нарушува редот и работењето на Судот.

Почитувањето на редот и работењето на Судот е услов и претпоставка за обезбедување фер судење и законита постапка, а во конкретниот случај кривична постапка,

Дека редот бил нарушен од подносителите на барањето и оваа правно релевантна околност е утврдена со правосилна судска одлука.

Со изречените парични казни поради нарушувањето на редот во Судот, според нашето мислење, апсолутно не е доведена во прашање повредата на правото на мислата и слободата на изразување на мислата. Стои фактот дека овие права се остваруваат и во постапка и во расправа и на судењето пред конкретниот суд. Меѓутоа, расправата односно судењето не било одржано исклучиво по вина на апликантите бидејќи со нивното противправно дејствување го нарушиле редот на Судот. Во оваа смисла и за овој случај важи и треба да се применува познатото правило кое гласи дека никој нема право да се повикува на заштита на одредено право, со Устав или закон гарантирано, а барањето за остварување на тоа право го заснова на своите пропусти или противправни дејствија, противправно однесување или постапување.

Согласно член 13 од Законот за судовите:

(1) Судските одлуки се изрекуваат во името на граѓаните на Република Македонија.

(2) Правосилната судска одлука има неприкосновено правно дејство.

(3) Судската одлука може да ја менува или укинува само надлежен суд во постапка пропишана со закон.

(4) Судските одлуки се задолжителни за сите правни и физички лица и имаат поголема сила во однос на одлуките на кој и да е друг орган.

(5) Секој е должен да ја почитува правосилната и извршната судска одлука под закана на законски санкции.

Издвоеното мислење се однесува и по прашањето на формата во која се изразува одлуката на Уставниот суд. Имено, со Одлуката на Уставниот суд се поништуваат Решенијата на Основниот суд Скопје 1 Скопје и на Апелациониот суд Скопје. Со поништувањето на цитираните одлуки Уставниот суд постапува како инстанционен суд, а таква надлежност нема. Со други зборови, Уставниот суд ги поништува одлуките на редовните судови. За едно вакво мислење се раководиме и од одредбите на членот 13 од Законот за судовите од 2006 год. и сите негови измени и дополненија кои се извршени во 2019 год.

Поради изложените причини сметавме за потребно, со гласањето против цитираната одлука на Уставниот суд, да го издвоиме и мислењето по однос на истата одлука.

### **Судии на Уставниот суд,**

д -р Осман Кадриу  
Вангелина Маркудова

**(У.бр.57/2019 од 29.05.2019)**

## **52.**

### **У.бр.45/2019**

**- Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на заштита од дискриминација по основ на национална припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеи 1 и 3 член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992,) на седницата одржана на 11 септември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Реџеп Хасани од Кичево за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на заштита од дискриминација по основ на национална припадност, повредени со Решение на Основниот суд Скопје 2 Скопје, бр. XXXVI-П4-810/17 од 06.12.2017 година и Решение на Апелационен суд Скопје, бр.ГЖ-1172/18 од 14.11.2018 година

2. Подносителот на барањето кон кое приложува 14 прилози, наведува дека Република Македонија, застапувана од Јавниот правобранител на Република Македонија, на 25.11.2003 година поднела прејудициелна тужба за утврдување ништовност на 14 договори за купопродажба на станови на функционери, сопственост на Република Македонија, каде подносителот на барањето бил еден од купувачите на таков стан. Договорите во име на Република Македонија и за нејзина сметка ги склучувало Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор на Република Македонија (ЈПССДП) – ПЕ Скопје. Пред да се одржи првото рочиште, подносителот на барањето до Јавното претпријатие поднел предлог за вонсудско порамнување, а копии од истиот бил доставен и до Владата на Република Македонија на 25.08.2004 година (прилог бр. 1 и 2). Времето до донесување на правосилната пресуда од Апелациониот суд Скопје на 25.09.2008 година, било доволно за Јавниот правобранител да се произнесе по предлогот за вонсудско порамнување, но за тоа време тој не ја повлекол тужбата против подносителот на барањето, како што постапил со три други тужби, по налог на Комисијата за станбени прашања при Владата на Република Македонија, од групата на 14 тужби, ниту пак поднел предлог за заклучување нов договор, како што било предложено во точката 5 од заклучоците на Информацијата на Државното правобранителство на 27.12.2010 година (прилог број 3), дотолку повеќе што и Државниот правобранител и Јавното претпријатие биле свесни дека обемот на споредното побарување од реституција по ништовност на договорот ќе биде поголем, затоа што единствено станот на подносителот на барањето бил исплатен во целост, за разлика од другите, кои биле со одложено плаќање. Таквиот селективен пристап на државните органи не можело а да не се сведе на повреда на правото на недискриминација по етничка припадност, ако се имала предвид припадноста на лицата од СМС пораката (прилог

бр. 4) на кои им била прекината судската постапка и лицето од точката 5 од претходно наведената информација. Во допис на Јавното претпријатие до Државниот правобранител од 07.05.2010 година предлогот за вонсудско порамнување, согласно заклучокот 3 на тој допис (прилог бр. 5), од непознати причини за подносителот на барањето, никогаш не му бил предочен. Од изнесеното било јасно дека спротивната страна го повредила правото на еднаков третман на подносителот на барањето во споредба со споменатите лица, припадници на мнозинската заедница.

Несовесното и апсурдно однесување на спротивната страна продолжило и после ништовноста на договорот, и покрај тоа што таа била свесна дека вината за ништовност била на нејзина страна, затоа што причината за ништовност била правен недостаток на наведениот имот – стан, купувачот како доверител, согласно член 275 став 1, имал право да ја задржи стварта (право на ретенција), како средство на принуда на стекнувачот да го врати долгот. За таквото однесување на спротивната страна, таа била писмено опомената од страна на овластените претставници на подносителот на барањето, меѓутоа, сето тоа било безуспешно. На 23.09.2013 година била поднесена тужба за чинење против тужениот Република Македонија, која согласно член 177 став 2 од ЗПП била супсидијарно поврзана со прејудициелната тужба (тужба за утврдување), затоа што се работело за ист правен однос (со исти странки во спорот и со иста месна надлежност). Спротивната страна, наместо да води сметка и за интересите на содоговарачот, согласно начелото на совесност и чесност од член 5 од ЗОО, во одговор на тужбата, покрај другото, истакнал приговор на застареност, наведувајќи притоа денот од стекнување без основа, со намера да го вовлече судот во заблуда. Кога се знаело дека судот одлучува за застареност ако тоа го истакнува страната во спорот, произлегувало дека спротивната страна имала претензии, покрај враќањето во владение на предметниот стан, да го задржи и стекнатото без основ, и на тој начин да му предизвика на подносителот на барањето двојно поголема штета.

Понатаму, во барањето се посочува дека од коментарот на член 203 од ЗОО на проф. Чавдар на страните 367 и 368 во врска со обемот на враќањето, прашањето на обемот на судската пракса било отворено само во случај кога стекнувачот во почетокот бил совесен, а станал несовесен подоцна. Од пресудите по прејудициелната тужба на Државниот правобранител, ништовноста на договорот била токму последица на несовесноста на

спротивната страна, така да конкретниот спор не се совпаѓал со споменатото отворено прашање. Исто така, од прилозите бр. 3 и бр.5 било јасно дека за тоа биле свесни и го признавале и Државниот правобранител и Јавното претпријатие, така што оваа судска голгота се сведувала на вештачки створена дилема од страна на судовите за тоа дали се работи за совесен односно несовесен стекнувач. Меѓутоа, доволни биле само овие два докази (прилог бр.3 и бр.5) за да се види не само арбитрерноста на судовите, туку и мотивацијата за етничка дискриминација. Арбитрерноста била во тоа што за да утврди совесност на спротивната страна како должник, која како што недвосмислено јасно произлегувало од овие два докази, не само што била совесна и го признавала долгот, туку не ја оспорувала и совесноста на подносителот на барањето, на невиден и еклатантен начин, судовите вината ја префрлиле на подносителот на барањето како доверител. Оттука, таквиот спор станал апсурден со оглед на тоа што стекнувачот и судовите со нивното несовесно однесување односно постапување цело време само го зголемувале долгот, со оглед на тоа што при реституција, односно враќање во поранешна состојба, камата на споменатиот член 203 од ЗОО, во случај на несовесност, се пресметувала од денот на стекнување. Од одредбата на овој член (која се цитира) јасно било дека кога не бил спорен основот (стекнување без основ), одредбата со која се пропишува обемот на враќање, како што било случај во овој спор, и кога во претходната односно прејудициелна пресуда било пресудено несовесност на спротивната страна, во својство на продавач, тогаш целото понатамошно оспорување било излишно. Непотребна, исто така, била и постапката за ништовност, ако би се водела сметка не само за правниот, туку и за економскиот интерес, кога се знаело дека становите биле продадени по пазарна цена (прилог бр. 6). Подносителот истакнува дека е свесен за тоа дека секоја неправда не морало да биде дискриминаторски мотивирана, меѓутоа во конкретниот спор, за да се растерети спротивната страна од долгот, судовите, со неправда кон подносителот на барањето, отишле толку далеку, така што навлегле и во вакво чувствително прашање како што била дискриминацијата.

Ако во тоа не успеал, спротивната страна сепак успеала да го оштети кога се имало во предвид дека одлуките во сите три инстанции на редовните судови биле донесени со крајна арбитрерност и неконзистентност, под директно влијание на спротив-

ната страна. Неконзистентна односно контрадикторна била одлуката на советот на Апелациониот суд Скопје, чиј претседател била судијата Лидија Мартинова, која како претседател на советот во Основниот суд Скопје 2 Скопје, одлучувала и по прејудициелната тужба. Советот на Апелациониот суд Скопје, за да ја потврди арбитражната одлука на првостепениот суд, на нејавната седница од 25.11.2015 година, биле премолчени, односно воопшто не биле ценети доказите поднесени пред доснесувањето на одлуката. Со тие докази било посочено дека бил вратен главниот долг на 29.01.2015 година, а за тоа бил извесен Апелациониот суд на 09.02.2015 година (прилог бр. 5), така што споредното побарување се трансформирало во главно побарување.

Оттука, јасно било дека таква одлука можело да се донесе само со премолчување на доказите и одржување на нејавни седници, и покрај сосема изменетата состојба по првостепената пресуда, којашто наметнувала одржување на јавна расправа. Со тоа, судовите како самостојни и независни државни органи, го повредиле правото на подносителот на барањето, на еднакви можности во споредба со спротивната страна. За се да заврши во корист на спротивната страна, премолчувањето го користел и судијата известител Надица Андреева (прилог бр. 6), така што, служејќи се со истото образложение дадено во одговорот на Ревизија, согласно член 383 став 1 од ЗПП, на ден 06.04.2017 година, ја отфрлила ревизијата како недозволена, со образложение дека во постапка по ревизија не било дозволено да се одлучува за споредно побарување (прилог бр. 7). Од горенаведеното било недвосмислено јасно дека подносителот на барањето бил жртва на селективниот односно дискриминаторски третман од страна на управните и судските органи, како и на пристрастното одлучување во сите три инстанции на редовните судови.

Соочен со таков пример на еклатантна арбитражност, односно произвилно донесување на одлуки со премолчување на доказите и извитоперување на фактите и убеден дека „за правдата треба да се изборите, таа не ви следува“, подносителот на барањето одлучил да поднесе барање за повторување на постапката. Во постапката по неговото барање за повторување на постапката, сите пет донесени одлуки, заедно со задолжувањата за судски такси, биле на негова штета. Тоа значело дека судовите, меѓу другото, користеле и економско ограничување на пристап до судот, со задолжување на двојно повисоки такси, спротивно на одредбите од Законот за судски такси. Имало и две

барања за изземање на судии кои учествувале во постапката по неговата тужба за враќање на стекнатото по основ стекнување без основ. Со распоредување да одлучуваат исти судии за одлуки во чие донесување сами учествувале, се повредувале соодветните законски одредби и одредбите на Судскиот кодекс, како и одредбата од член 6.1 од Европската конвенција за човекови права и слободи.

Заедничка карактеристика на постапките по ревизија и по барањето за повторување на постапката и за изземање на судии била таа што во донесување на одлуките на сите три инстанции учествувале судии односно совети составени од мнозинската заедница. Ако се имало во предвид тоа што по неговата ревизија како што претходно било посочено, наместо репрезентативниот совет, при што била запазена и одредбата од ставот 2 на членот 43 од Законот за судови (прилог бр. 8), одлучувал судијата известител Надица Андреева, а по неговото барање за изземање на судијата во Основниот суд Скопје 2 Скопје, наместо претседателот, судијата Илир Сулејмани, одлучувал заменик претседателот, судијата Наталија Донева, чија функција не била законска категорија, произлегувало дека етничката припадност на подносителот на барањето била пречка да одлучуваат по нивната судиска заклетва, судии од иста припадност со неговата, што со право не било случај каде што биле претставници на мнозинската заедница, со што се повредувало заштитеното право на еднаквост на сите пред Уставот, согласно член 9, и пред законите.

Имено, со таквиот третман, подносителот на барањето смета дека тој, како припадник на албанската заедница, бил доведен во понеповолна положба во споредба со другите лица од мнозинската заедница. Како и во оваа фаза по неговиот предлог за повторување на постапката, имало арбитражност при одлучувањето, што било јасно од сите четири одлуки, две по предлогот за повторување (прилог бр. 8 и 9) и две по барањата за изземање (прилог бр. 10 и 11). Карактеристично било да се спомне одлуката за изземање на претседателот на Апелациониот суд каде била уочлива неконзистентност на изреката со образложението. Оттаму, произлегувало дека образложенијата, како најзначајни делови на одлуките, произлегувале од изреките на тие одлуки, при арбитражно одлучување на судовите.

Од изнесеното недвосмислено произлегувало дека има повреда на одредбата од членот 9 од Уставот, како и на члено-

вите на Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи, и тоа: член 14 во врска со член 6.1, член 6.1 во врска со член 1 од Протокол бр.1, како и членови 16 и 6.1 (заедно) во врска со член 1 од истиот протокол (попречување на користење на имотни права под еднакви услови како за мнозинската заедница – со оглед дека „имот“ по судот било и легитимно очекување).

Поради изнесеното, се предлага Уставниот суд, согласно член 56, да го поништи Решението на Апелациониот суд Скопје од 14.11.2018 година, со што би се створиле услови за враќање во поранешната состојба, односно одржување расправа за главната работа, согласно член 397 од ЗПП.

На крајот од барањето има посебен предлог, според кој, со оглед дека од извршувањето на правосиланата одлука (Решението на Апелационен суд Скопје од 14.11.2018 година) ќе настанеле непотребни трошоци, согласно член 57 од Деловникот, во текот на постапката Судот да донесе решение за запирање на извршувањето на Решението до донесување на конечна одлука.

Има и посебно барање, Уставниот суд да одлучува по барањето согласно член 55 став 1 од Деловникот, врз основа на одржана јавна расправа, на која да се овозможи учество на Народниот правобранител. Исто така, согласно член 38 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, таквата прилика спротивната страна можела да ја искористи за контра-аргументирање, следствено на тоа што товарот на докажување паѓал на таа страна.

Барањето при објавување на одлуката со иницијали наместо името и презимето на подносителот на барањето по претходното посебно барање било излишно.

Дополнително, подносителот на барањето на 28 март 2019 година до Уставниот суд достави поднесок со предлог на сведоци, во кој повторно ја објаснува целата состојба околу поднесеното барање за заштита на слободите и правата, предлага сведоци кои би биле сослушани на јавната расправа, како и го известува Судот дека за заштита на правото на судење во разумен рок, подносителот има поднесено барање пред 11 месеци во Врховниот суд, а пред извесно време и ургенција во врска со таквото барање.

Исто така, на 28 март 2019 година, подносителот достави до Уставниот суд барање за увид на одговорите на Основниот суд Скопје 2 Скопје и Апелациониот суд Скопје, односно да му се

дадат или испратат одговорите преку меил, за да се спреми за јавната седница во врска со неговото барање У.бр.45/19.

3. Врз основа на доставената документација кон барањето, оспорените судски решенија, како и добиениот одговор од Основниот суд Скопје 2 Скопје, се утврди следната фактичка состојба:

1) Подносителот на барањето, како функционер, со договор за купопродажба склучен на ден 24.10.2002 година, купил стан од Република Македонија преку Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор на Република Македонија, а врз основа на Програмата за дополнување на Програма за изградба, продажба и одржување на станови сопственост на Република Македонија во 2002 година, бр.23-4890/2 од 17 септември 2002 година. Купопродажната цена на станот во износ од 4.309.783,00 денари била целосно исплатена од страна на купувачот

Со правосилна пресуда на Основниот суд Скопје 2 Скопје XXXVP П.бр.5585/07 од 28.09.2007 година, се утврдува ништовност на предметниот договор за купопродажба на станот (причина за ништовноста на договорот била дека пред да се изврши солемнизација на договорот за купопродажба кај нотар, не било побарано мислење од страна на Јавното правобранителство на Република Македонија, во смисла на член 44-а став 3 од Законот за вршење на нотарски работи („Службен весник на Република Македонија“ бр.25/1998).

2) По завршување на постапката за утврдување на ништовност на договорот за купопродажба, подносителот на барањето и Акционерското друштво за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката – Скопје не ги регулирале меѓусебните односи за предавање на предметниот стан во владение на Акционерското друштво и за поврат на уплатените парични средства на подносителот на барањето на име купопродажна цена на станот.

Следувала тужба од подносителот на барањето, по која е донесена пресуда на Основниот суд Скопје 2 Скопје, П4-1380/13 од 09.07.2014 година, со која тужбеното барање на тужителот Реџеп Хасани од Скопје, делумно се усвојува. Задолжени се тужените Република Македонија и Акционерското друштво за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката – Скопје, солидарно да му

платат на тужителот на име стекнување без основ главен долг во износ од 4.309.793,00 денари со законска казнена камата во висина на референтната стапка на НБРМ, која важела на последниот ден од полугодие што му претходело на тековното полугодие зголемена за 8 процентни поени, сметано од денот на поднесување на тужбата 23.09.2013 година до конечната исплата, во рок од 15 дена од приемот на пресудата. Тужбеното барање на тужителот Реџеп Хасани против тужените во делот за течење на каматата и тоа на износот 4.309.783,00 денари да тече законска затезна камата согласно ЗВСЗК од 21.10.2002 година како ден од кога се стекнале без основ со наведениот износ од 4.309.783,00 денари до 31.01.2010 година, а од 01.02.2010 година законска затезна камата до 22.09.2013 година, се одбива како неосновано. Задолжени се тужените да му ги надоместат трошоците по постапка на тужителот во вкупен износ од 77.276,00 денари, во рок од 15 дена по приемот на пресудата.

На 09.02 2015 година тужителот Реџеп Хасани го известил Апелациониот суд Скопје дека Акционерското друштво за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката – Скопје на 29.01.2015 година, му го вратил на Реџеп Хасани главниот долг, така што на 05.02.2015 година, Реџеп Хасани го предал записнички станот во владение на Акционерското друштво.

Со пресуда на Апелациониот суд Скопје ГЖ бр. 267/15 од 25.11.2015 година, потврдена е пресудата на Основниот суд Скопје 2 Скопје, П4-1380/13 од 09.07.2014 година.

Против второстепената пресуда, ревизија изјавил тужителот Реџеп Хасани поради погрешна примена на материјалното право, со предлог ревизијата да се усвои, првостепената пресуда да се преиначи во делот на каматниот почеток, како и да се задолжат тужените со трошоци за ревизија. Ревизија поднел и првотужениот, со барање тужбеното барање на тужителот да се одбие како неосновано во целост и да се задолжи тужителот да ги надомести на првотужениот трошоците сторени во текот на постапката.

Од страна на Врховниот суд на Република Македонија донесена е Пресуда и Решение РЕВ 2 бр. 117/2016 од 06.04.2017 година, со кои ревизијата на првотужениот се одбива како неоснована, а Ревизијата на тужителот се отфрла како недозволена. Според образложението за отфрлање на ревизијата на тужите-

лот, ревизијата на тужителот била изјавена само против одлуката за течењето на каматата на главниот долг, како споредно побарување, а не и за главното барање, поради што произлегувало дека не се исполнети законските услови за дозволеност на ревизијата.

3) На 20.09.2017 година, подносителот на барањето Реџеп Хасани поднел до Основниот суд Скопје 2 Скопје предлог за повторување на постапката по предметот П4-1380/13 од 09.07.2014 година, за што е оформен предметот П4-810/17, распореден за постапување кај судијата Цветанка Сиљаноска Костадиновска.

Тужителот Реџеп Хасани поднел барање за изземање на судијата Цветанка Сиљаноска Костадиновска од натамошно постапување по предметот, но таквото барање било одбиено како неосновано со Решение од заменик-претседателот на Основниот суд Скопје 2 Скопје, 03 И33 бр.137/2017 од 06.12.2017 година.

Постапувајќи по предметот за повторување на постапката, Судот одржал рочиште на кое биле присутни тужителот – подносител на барањето како предлагач и тужените како противници, а судењето го следел и претставник на Народниот правобранител и воедно на тужителот Реџеп Хасани му бил обезбеден преведувач од албански на македонски јазик.

Од страна на Основниот суд Скопје 2 Скопје донесено е Решение П4-810/17 од 06.12.2017 година со кое предлогот за повторување на постапката од причините од член 392 став 1 т.9 од ЗПП се одбива како неоснован, а предлогот за повторување на постапката од причините од член 392 став 1 т.1 од ЗПП се одбива како ненавремен. Во образложението на Решението се наведува дека Судот ги имал предвид и наводите на предлагачот коишто се однесуваат на евентуална дискриминација во оваа постапка но Судот таквите приговори не може да ги утврдува, туку истото се утврдува во друга постапка на начин утврден со закон, но од досегашниот тек на постапката такви околности и факти во оваа постапка не произлегуваат.

Против наведеното решение, тужителот Реџеп Хасани доставил жалба до Апелациониот суд Скопје по која е оформен предметот ГЖ бр.1172/18, којшто според редовниот распоред на предметите е доделен во работа на судијата-известител Радица Васиљевска. До в.д. претседателот на Апелациониот суд Скопје, од страна на тужителот на 04.04.2018 година е доставено барање за изземање на судијата Радица Васиљевска да постапува и

одлучува по овој предмет. Со Решение на в.д. претседателот на Апелациониот суд Скопје, СУ-ИЗЗ-234/18 од 20.04.2018 година, барањето за изземање на судијата е одбиено.

Решението на Основниот суд Скопје 2 Скопје, П4-810/17 од 06.12.2017 година е потврдено со Решение на Апелациониот суд Скопје, ГЖ бр.1172/18 од 14.11.2018 година.

4) Барањето за заштита на слободите и правата што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на национална припадност повредени со Решение на Основниот суд Скопје 2 Скопје, бр.ХХХVI-П4-810/17 од 06.12.2017 година и со Решение на Апелационен суд Скопје, бр.ГЖ-1172/18 од 14.11.2018 година, до Уставниот суд е поднесено на 28.01.2019 година.

Со оглед дека датумот на приемот на последниот поединечен акт е 06.12.2018 година, произлегува дека барањето за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд е поднесено благовремено, во согласност со членот 51 од Деловникот на Уставниот суд.

4. Согласно член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, претставуваат една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 50 став 1 од Уставот, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, може да

бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање. Во барањето, според член 52 од Деловникот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Според член 28 алинеи 1 и 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето или ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Според наводите содржани во доставеното барање за заштита на слободите и правата, произлегува дека подносителот на барањето е незадоволен од исходот на неколку судски постапки, и тоа:

- судската постапка во која е поништен договорот за купопродажба на стан кој тој го имал купено од Република Македонија преку Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор на Република Македонија (прв судски спор),

- судската постапка која по негова тужба завршила со обврска на државата Република Македонија и Акционерското друштво за изградба и стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за Републиката – Скопје, солидарно да му платат на тужителот на име стекнување без основ главен долг во износ од 4.309.793,00 денари (платената купопродажна цена на станот според поништениот договор за купопродажба) со законска казнена камата во висина на референтната стапка на НБРМ, која важела на последниот ден од полугодие што му претходело на тековното полугодие зголемена за 8 процентни поени, сметано од денот на поднесување на тужбата 23.09.2013 година до конечната исплата, во рок од 15 дена од приемот на пресудата (втор судски спор), и

- постапката по неговиот предлог за повторување на постапката од вториот судски спор, затоа што бил незадоволен од датумот и висината на определената камата, а кој предлог бил одбиен од судот како неоснован, односно отфрлен како ненавремен (трет спор).

Барањето за заштита на слободите и правата по основ на дискриминација конкретно е насочено кон решенијата донесени (во третиот спор) по предлогот за повторување на постапката во која е одлучено за враќање на главниот долг и каматата, така што како оспорени се наведуваат Решението на Основниот суд Скопје 2 Скопје, бр. XXXVI-П4-810/17 од 06.12.2017 година со кое предлогот за повторување на постапката од причините од член 392 став 1 т.9 од ЗПП се одбива како неоснован, а предлогот за повторување на постапката од причините од член 392 став 1 т.1 од ЗПП се отфрла како ненавремен, како и Решението на Апелациониот суд Скопје, бр.ГЖ-1172/18 од 14.11.2018 година со кое Решението на Основниот суд Скопје 2 Скопје, бр. XXXVI-П4-810/17 од 06.12.2017 година, се потврдува. Со барањето за заштита на слободите и правата, подносителот предлага Уставниот суд да го поништи Решението на Апелациониот суд Скопје од 14.11.2018 година, со што би се створиле услови за враќање во поранешната состојба и одржување расправа за каматата како главна работа, согласно член 397 од ЗПП.

Како причина за незадоволството од означените судски решенија, како и сите пресуди и решенија донесени во сите други наведени судски спорови коишто претходат на донесувањето на оспорените решенија, се наведува дека одлуките во сите три инстанци на редовните судови биле донесени со крајна арбитрарност и неконзистентност, под директно влијание на спротивната страна, со што, судовите како самостојни и независни државни органи, го повредиле правото на подносителот на барањето, на еднакви можности во споредба со спротивната страна.

Имајќи го предвид наведеното, произлегува дека со поднесеното барање за заштита на слободите и правата, во суштина се бара од Уставниот суд да постапува како инстанционо повисок суд и да утврди дали оспорените решенија на судовите биле неправилни и незаконити, а со тоа Уставниот суд да се впушти во оценка на нивната законитост дали правилно е применето материјалното право, што во смисла на уставната норма, не е надлежност на Уставниот суд. Имено, според уставно утврдените надлежности на Уставниот суд, овој суд нема надлежност да постапува како инстанционо повисок суд кој ќе ја цени законитоста на одлуките на другите правосудни органи, поради што Судот оцени дека се исполнети условите од член 28 алинеја 1 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија, за отфрлање на барањето од наведените причини.

Во однос на наводите за дискриминација на барателот по основ на етничка припадност, сторени на начин што и во постапките по ревизија и по барањето за повторување на постапката и за изземање на судии, во донесувањето на одлуките на сите три инстанци учествувале судии односно совети составени од мнозинската заедница, од каде произлегувало дека подносителот на барањето, како припадник на албанската заедница, бил доведен во понеповолна положба во споредба со другите лица од мнозинската заедница, и дека неговата етничка припадност била пречка судиите да одлучуваат по нивната судиска заклетва, со што се повредувало заштитеното право за еднаквост на сите пред Уставот, согласно член 9 и пред законите, Судот го имаше предвид следното:

Законот за парничната постапка (“Службен весник на Република Македонија“ број 79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010 124/2015) не содржи одредби за утврдување на составот на судот по етничка припадност на судиите во однос на етничката припадност на странките во предметот. Такви одредби не предвидува ниту Законот за управување со движењето на предметите во судовите („Службен весник на Република Македонија“ бр.171/2010). Оттука, неспорно произлегува дека етничката припадност на судиите не смее да има какво било влијание врз стручната, одговорна и компетентна работа на судиите, независно од етничката припадност на странките. Тврдењето за постоење на таква дискриминација, согласно член 38 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Македонија“ број 50/2010, 44/2014, 150/2015, 31/2016 и 21/2018), странката треба соодветно да ја докаже, со изнесување на сите факти и докази кои го оправдуваат нејзиното тврдење. Докажувањето дека немало дискриминација паѓа на товар на спротивната странка.

Во конкретниот случај, повикувањето на заштита на слободите и правата користејќи го основот „забрана на дискриминација по етничка припадност“, само поради различна етничка припадност на судиите и странката, без изнесување на никакви аргументи во поткрепа на таквото тврдење, односно без изнесување на факти и докази дека на барателот, поради неговата етничка припадност, му биле намалени или ограничени можностите за остварување на неговите слободи и права во споредба со остварувањето на исти слободи и права на граѓани од мнозинската заедница на која припаѓаат судиите, всушност претставува само

декларативно повикување на дискриминација сторена од страна на судовите, како повод и правно оправдување на барањето Уставниот суд да издејствува повторување на судската постапка што би водело кон можност за поинаков исход на судскиот спор, кое барање ги надминува неговите уставни надлежности.

Според тоа, Судот оцени дека постојат процесни пречки за постапување на барањето во овој дел, поради што се исполнети условите од член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд, за отфрлање на истото.

5. Имајќи го предвид наведеното, судот оцени дека не се исполнети условите од членот 27 на Деловникот на Уставниот суд, за донесување на решение за запирање на извршувањето на оспорените решенија до донесување на конечна одлука на Судот.

6. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, д-р Осман Кадриу, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.45/2019 од 11.09.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на одредбите на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 70/1992), а во врска со Решението на Уставниот суд У.бр.45/2019 од 11 септември 2019 година со кое се отфрла барањето на Реџеп Хасани од Кичево за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот кои се однесуваат на заштита од дискриминација по основ на национална припадност, повредени со Решение на Основниот суд Скопје 2 Скопје, бр.ХХХVI-П4-810/17 од 06.12.2017 година и Решение на Апелационен суд Скопје, бр.ГЖ-1172/18 од 14.11.2018 година, судијата д-р Осман Кадриу гласајќи против цитираното Решение, го издвојува и писмено го образложува своето:

## ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

Подносителот на барањето Реџеп Хасани од Кичево, до Уставниот суд поднесе барање со кое бара да се утврди повреда на правото, гарантирано со Уставот на Република Северна Македонија, повреда на дискриминација по основ на национална припадност, а сторена во постапките пред Основниот суд Скопје 2 и Апелациониот суд Скопје, а со цитираните решенија наведени во воведот на издвоеното мислење. Подносителот подвлекува во барањето дека како функционер (поранешен функционер) со договор за купопродажба склучен на ден 24.10.2002 година купил стан од Република Македонија преку Јавното претпријатие за стопанисување со јавен и деловен простор. Истата година, а по склучувањето на договорот од страна на купувачот, била во целост исплатена купопродажната цена. После повеќе години, Република Македонија, застапувана од Државното правобранителство, покренува постапка пред Основниот суд Скопје 2 – Скопје, како граѓански суд и бара поништување на договорот. Поништување на договорот се барало и за повеќе лица, исто така функционери кои купувале на ист начин, под исти услови и во иста постапка, станови во сопственост на Република Македонија, преку наведеното Јавно претпријатие. Во постапката за поништување на договорите како причина се наведува, од спротивната страна, дека продавачот на становите во оформеното досие за купопродажба не го набавило и посебниот акт поточно согласноста на спротивната страна, иако спротивната страна е самиот продавач на станот.

За другите случаи, потполно исти, Државното правобранителство ги повлекува тужбите врз основа на налогот на Комисијата за станбени прашања при Владата на Република Македонија, или на поедини исто така функционери им се овозможило да склучуваат нови договори. Постапката за склучување на договор продолжува само против купувачот Реџеп Хасани, подносител на барањето во постапката пред Уставниот суд. Во постапката, пред Основниот суд се носи негативна одлука за подносителот на барањето и истата се потврдува и од страна на Апелациониот суд. Во другата постапка за поврат на продажната цена заедно со камата предвидена со закон, а по повод истиот граѓанско-правен однос, од истите судови, се носи негативна одлука.

Подносителот на барањето смета дека со донесените одлуки е повредено неговото право, гарантирано со Устав, право-

то се однесува на забрана на дискриминација односно повреда на недискриминација.

Уставниот суд врз основа на утврдената фактичка состојба, застапа на стојалиште, со мнозинство гласови, дека во конкретниот случај Уставниот суд нема надлежност да ги цени одлуките на редовните судови, а од друга страна во барањето нема докази и конкретни факти кои укажуваат дека од страна на судиите кои учествувале во постапката е постапено дискриминаторски по основ на национална припадност. Уставниот суд со мнозинство гласови го донесе Решението У.бр.45/2019 од 11.09.2019 година со кое решение се определи за отфрлање на барањето.

Гласајќи против цитираното решение сметав за потребно, да го издвојам мислењето и истото го образлагам, како што следува.

Неспорно е дека станува збор за едно чувствително барање, поточно барање со чувствителна содржина кое се однесува на уставно-судската заштита на слободите и правата на подносителот на барањето, за која заштита, според Уставот на Република Северна Македонија, Уставниот суд гарантира уставно-судска заштита. За едно вакво чувствително прашање, според моето мислење, Уставниот суд требаше претходно да одржи јавна расправа, на што упатува и одредбата во Деловникот на Судот според која за заштита на слободите и правата Уставниот суд одлучува, по правило, врз основа на одржана јавна расправа. Ова посебно се утврдува со одредбите од член 55 од Деловникот.

Судот, преку јавната расправа ќе можеше да одговори на клучните прашања поврзани со предметното барање. На јавната расправа секогаш се покануваат учесниците на конкретниот спор за кои, како што истакнува подносителот на барањето, се забележува пристрасен и селективен пристап. Од другата страна, за потврдување или за отстранување на сомнежот за повреда на, со Устав загарантираното право, во конкретниот случај забрана на дискриминација, требаше да се повикаат и претставници на други органи и невладини организации кои ги следат појавите на повреда на човековите права. Од нивното учество и од нивните размислувања, за клучните прашања кои се однесуваат на уставно-судската заштита на повреда на правото на недискриминација, нивниот придонес во таа смисла ќе беше очигледен.

Се поставува основано прашањето, зошто постои сомнеж дека во конкретниот случај постои повреда на забраната на дискриминација. Станува збор, како што беше нагласено, за повеќе постапки, покренати од Република Македонија за купопродажба на договори, сопственост на Републиката, од страна на конкретни функционери. Правниот основ за поништување бил ист. Во прашање се оформените предмети за склучување на договори, а во списите, со грешка и пропуст на спротивната страна, не била обезбедена согласност на Државното правобранителство. Ако е точно, дека спрема другите тужени функционери, тужбите биле повлечени или им е овозможено да склучат нов договор, од една страна, а постапката продолжува да се води само против тогашниот функционер и купувач на станот, лицето Реџеп Хасани, од друга страна, настанува сосема друга состојба. Имено, произлегува дека за потполно еднакви случаи нееднакво се постапува. Со други зборови, за потполно исти случаи различно се постапува и одлучува. Тоа нешто е апсолутно забрането.

Ако судовите овие околности и факти ги знаеле, а биле должни да ги проверат и утврдат, тогаш сомнежот за дискриминацијата е основан.

Апликантот е совесна страна во договорниот однос. Несовесноста е на другата, на спротивната страна. Од другата страна, при склучување на договор за купопродажба за недвижен имот, во самиот договор се предвидува и посебна одредба дека продавачот одговара и за евикција, што значи правно вознемирување од трети лица. Ваква одредба постои и во предметниот договор кој се поништува. Во случајот самата спротивна страна, како продавач, предизвикува евикција. Нејзината грешка е што не е обезбеден акт од Јавното претпријатие по однос на согласноста. И натаму, иако спротивната страна е несовесна, а купувачот е совесен, неговата совесност воопшто и не се оспорува, судовите одлучувале во полза на продавачот. Договорот е поништен со правосилна судска одлука.

Дека има сомнеж за дискриминација, тоа нешто се забележува и во вториот спор, а по повод истиот граѓанскоправен однос. Станува збор за спор во кој се бара враќање на купопродажната цена со камата од моментот кога цената била исплатена. Ова од причини што, со поништувањето на договорот се врши реституција на сите последици кои настануваат од моментот на неговото склучување. И вториот спор завршува на штета на апликантот на

барањето. Во овие постапки кои се однесуваат на еден конкретен граѓанскоправен однос и спор, судовите не го примениле едно важно правило, важно начело, кое датира уште од римското право. Имено, никој не може да се повикува и да бара заштита на одредено право, а барањето го заснова на сопствените грешки, пропусти или противправни дејствија или постапки. Во оваа максима лежи и несовесноста на спротивната страна во чија полза се одлучува во судските постапки.

Според тоа, ако може да се зборува за евентуална дискриминација, таа не е сторена само во постапката за повторување на постапката. Таа се забележува во претходните две постапки поради која и се бараше повторување на постапката од страна на подносителот на барањето.

И конечно, ноторен е фактот дека Уставниот суд не е инстанционен суд по однос на судските одлуки. Од содржината на апликацијата односно барањето, не се бара Уставниот суд да ги поништи горенаведените судски одлуки. Уставниот суд не е надлежен за тоа. Во барањето се бара да се утврди повреда на правото на недискриминација сторена во судска постапка и таква повреда да се утврди од Уставниот суд.

Поради изложените причини, бев на мислење, мислење кое го елаборирам и во издвоеното мислење, дека во конкретната постапка пред Уставниот суд беа исполнети условите да се поведе постапка за утврдување на важните факти и околности по однос на сторената повреда, поради што и го издвоив мислењето и не гласав, се разбира, за предметното Решение под цитираниот број и дата.

Судија на Уставниот суд,  
д-р Осман Кадриу

**(У.бр.45/2019 од 11.09.2019)**

## 53.

### У.бр.132/2018

**- Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992,) на седницата одржана на 18 септември 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Сериха Елмазова и други од Битола, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование на учениците Роми во ООУ „Горѓи Сугарев“ - Битола и ООУ „Тодор Ангелевски“ – Битола.

2. Фаредин Елмазов, преку законски застапник Елмазова Сериха, Назар Ајрединов и Алема Ајрединова, преку законски застапник Сабина Ајрединова, Мемедов Абдулрахман и Илми Мемедов, преку законски застапник Ферди Мемедов, Арон Рашид, преку законски застапник Камиле Ариф, Рамадан Елмазов, Медина Елмазова и Сонгул Елмазова, преку законски застапник Нурије Елмазова, Џансел Канановска, преку законски застапник Ерѓун Канановска, Амир Канановски и Арзије Канановска, преку законски застапник Десис Канановски, Таркан Муса, Самоил Муса и Сара Муса, преку законски застапник Асановска Елведина, Муса Сарита, Ганиева Франческа и Муса Музафер, преку законски застапник Муса Ферди и Муса Даут, преку законски застапник Муса Ален сите од Битола, преку полномошник Софија Бојковска, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесоа барање за заштита на слободите и правата

од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија коишто се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на раса и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование на учениците Роми во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ – Битола и ООУ „Тодор Ангелевски“ – Битола.

Подносителите сметаат дека повредата била сторена со противправно дејствие преземено од директорите на основните училишта ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ - Битола и ООУ „Тодор Ангелевски“ – Битола, коешто се состои во селективна примена на Законот за основно образование и Одлуката за реонизација на Општина Битола, што имало за последица сегрегација и дискриминација на учениците и родителите Роми.

Според подносителите на барањето, во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ во Битола се вршела продолжена дискриминација во пристапот до правото на образование како и видлива сегрегација на учениците Роми поради фактот што неколку години по ред биле формирани чисто етнички паралелки, составени единствено од ученици Роми, со моментална 80% концентрираност на учениците Роми наспроти останатите ученици. Причина за ова било свесно преземеното, повторено противправно дејство на сегрегација и дискриминација на учениците и родители Роми, како резултат на селективно отстапување од примената на Законот за основно образование и Одлуката за реонизација на Општина Битола.

Согласно Одлуката за реонизација на Општина Битола донесена на ден 29.10.2009 година речиси сите деца од населеното место Баир требало да посетуваат настава во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ иако основното училиште „Тодор Ангелевски“ било исто така во непосредна близина (на стотина метри).

Според наводите во барањето родителите Роми ја почитувале Одлуката за реонизација со што редовно и правилно ги запишувале своите деца во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“, што не било случај со родителите Македонци од овој реон, кои неколку години по ред своите деца наместо во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ ги запишувале во ООУ „Тодор Ангелевски“, со цел да спречат блиска интеракција на нивните деца со деца од ромска етничка припадност, притоа злоупотребувајќи ја можноста предвидена во членот 50 од Законот за основно образование. Во тоа помагале самите училишта со тоа што училишните служби во ООУ „Тодор

Ангелевски“ редовно давале согласност за запишување на ученици Македонци во ова училиште, иако истите не припаѓале на тој реон согласно Одлуката за реонизација и тоа уште во првиот уписан рок, кога состојбата со слободните места се уште не била финално дефинирана, што било спротивно на членот 46 од Законот.

Од друга страна пак, во случаите кога родителите Роми се обидуваат на ист начин како и родителите Македонци да ја изиграат Одлуката за реонизација и побарале согласност нивните деца да следат настава во ООУ „Тодор Ангелевски“ со цел нивните деца да учат во мешана средина, истите биле одбиени под изговор дека тие не припаѓале во реонот на тоа училиште.

Според подносителите, произлегувало дека Одлуката за реонизација и законските одредби се применувале само за ромските ученици и родители, а не за сите, бидејќи согласноста предвидена во законските одредби којашто треба да ја дадат реонските основни училишта не им се давала на сите родители, туку само на македонските родители. Со наведените против-правни дејствија, било јасно дека проблемот на сегрегација било последица на ставањето во нееднаква и понеповолна положба на родителите и учениците Роми т.е. нивна директна дискриминација во однос на родителите и учениците Македонци од истиот реон.

Со спорната практика врз учениците Роми, според подносителите, системски се повредувало нивното право на еднаквост и заштитата од дискриминација при остварување на нивното уставно загарантирано право на образование и тоа во етнички мешана училишна средина која кореспондирала со карактерот на македонската држава како татковина на повеќе етникуми. Оваа состојба која била добро позната во локалната средина, долго време била толерирана, а со тоа се допуштало учениците Роми од реонот да останат сегрегирани во едно училиште т.е. ООУ „Ѓорѓи Сугарев“, а уште позагрижувачки било што истите најчесто биле распоредувани во една паралелка без можност за формирање на мешани паралелки.

Во барањето се наведува дека проблемот со сегрегацијата на учениците Роми во Битола бил забележан како од страна на Здруженијата на граѓани кои се занимаваат со заштита на човековите права, како на пример Европскиот центар за правата на Ромите од Будимпешта, Институтот за човекови права од Скопје, така и од страна на Народниот правобранител. Иницијато-

рите го наведуваат Посебниот извештај на Народниот правобранител насловен како „Информација за состојбата со запишувањето на Ромите во прво одделение и нивното распоредување по паралелки меѓу учениците од друга етничка припадност во учебната 2014/15 година“ издаден од Народниот правобранител во октомври 2015 година. Во извештајот се наведува дека во Општина Битола во училиштето ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ имало чисто етнички паралелки формирани поради непочитување на Одлуката за реонизација, а надлежните органи не презеле никакви мерки или активности за спречување на дискриминацијата и сегрегацијата на учениците Роми. Според истражувањето различен бил третманот на надлежните органи на училиштето кон родителите на учениците од ромска и неромска етничка припадност.

Податоците добиени од истражувањето спроведено од страна на Институтот за човекови права и Европскиот центар за правата на Ромите во целост се поклопувале со податоците од истражувањето спроведено од страна на Народниот правобранител, односно ја потврдувале тезата околу недоследната примена на Одлуката за реонизација, што пак придонесувало до појава на дискриминација и сегрегација во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ во Битола. Според резултатите од ова истражување, во пракса родителите Роми не добивале согласност за запишување на своите деца во други училишта, со образложение дека согласно Одлуката за реонизација истите припаѓаат во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“.

Најголем број на ученици од ромско потекло во Општина Битола биле запишани во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ во кое 80% од учениците во ова училиште биле Роми. Во ова основно училиште од 2011 до 2016 година драстично се намалувал бројот на запишани ученици во прво одделение од неромско население, особено во последните две години: во учебната 2015/2016 година биле запишани само 8 ученици кои не биле од ромска националност, а во учебната 2016/2017 година при првиот уписан рок биле запишани 5 ученици кои не биле од ромска националност, кои потоа биле префрлени во друго училиште. Во учебната 2016/2017 година во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ сите запишани првачиња биле Роми, а оваа учебна година 2018/2019 година во училиштето биле запишани единствено 5 првачиња Македонци и сите биле смесени во една паралелка.

Според подносителите на барањето, со ваквиот проблем биле запознаени Министерството за образование и надлежните служби на локалната самоуправа, но се уште не биле преземени соодветни мерки и активности за спречување на појавата на сегрегација со што се повредувало правото на образование на учениците Роми, кои од генерација на генерација биле предмет на продолжена дискриминација и сегрегација. Постапувањето, односно непостапувањето на надлежните органи коишто според закон биле должни да вршат надзор над спроведувањето на законите и другите прописи коишто се донесувале во согласност со Законот за основното образование било спротивно на членот 172-а од Законот за основното образование.

Законските застапници на подносителите на барањето, чии деца во учебната 2018/2019 година навршиле возраст за упис во основно училиште, ги почитувале законските услови за упис на првачиња и во законски предвидениот рок (во месец мај) ги запишале своите малолетни деца во општинските основни училишта, а по завршувањето на уписниот рок надлежните служби во училиштата ги формирале одделенијата и одлучиле за вкупниот број и состав на ученици кои ќе припаѓаат во едно одделение. Во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ биле формирани 4 (четири) етничко сегрегирани паралелки на првачиња составени единствено од 5 ученици Македонци, а сите останати Роми, за што подносителите како родители дознале од своите деца неколку дена по почетокот на школската година (во септември 2018 година). Во ООУ „Тодор Ангелевски“ во учебната 2018/2019 година биле запишани единствено 7 ученици Роми, а сите останати ученици првоодделенци биле од македонска припадност.

Во барањето се укажува дека сегрегираното образование било неквалитетно и не водело до успешна инклузија на граѓаните во општеството, туку предизвикувало продлабочена сегрегација и гетоизација, а сегрегираните училишта не давале квалитетно образование еднакво со редовното образование коешто се спроведувало во училиштата во кои се школувало мнозинството. Наставата неретко се изведувала со скратено време, компетентноста на наставниците и квалитетот на ресурсите, како и севкупниот наставен процес биле значително пониски, а во рамките на училиштето, многу често ромските деца биле перцепирани од останатите деца како нееднакви на нив и незаинтересирани за следење на образовниот процес.

Според подносителите на барањето, една од најважните причини за појава на сегрегација во етнички мешани средини било непридржувањето до одредбите за реонизација при запишувањето на учениците. Имено, според Законот за основното образование, со актот за основање на основното училиште се утврдувал и бројот на учениците и реонот односно реоните од кои се опфаќаат учениците (член 19), а според член 46 алинеја 2, основното училиште било должно да ги опфати учениците од својот реон. Според истиот член во основно училиште може да се запишат ученици од друг реон или од друга општина само доколку имало слободни места за запишување. Подносителите сметаат дека токму бројот на слободни места бил еден од клучните точки во легислативата коишто ја овозможувале сегрегацијата, бидејќи бројот на слободни места бил релативна категорија која постојано се менувала, особено ако се имале во предвид демографските промени. Ако се има предвид дека родителот можел да го запише детето во основно училиште од друг реон ако за тоа имал согласност од училиштето во кое се запишува, (регулирано во член 50 алинеја 2) јасно било дека постоеле широки можности за изигрување на одредбата со која се предвидува децата да учат во најблиското училиште, со што се загрозувала заложбата за интегрирано и инклузивно образование и се овозможувало сегрегација на учениците во различни училишта.

Понатаму, во барањето, подносителите ја наведуваат меѓународната и домашната законска регулатива којашто го промовира принципот на недискриминација во воспитно-образовниот систем: Универзалната декларација за човекови права на Обединетите нации од 1948 година (член 7), Конвенцијата против дискриминација во образованието, усвоена од УНЕСКО од 1960 година, Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација (член 7), Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права (член 13), Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и Протоколот бр. 11 заедно со протоколите бр.1, 4, 6, 7, 12 и 13, Европската конвенција за човекови права и слободи усвоена во 1952 година од страна на Советот на Европа, Рамковна конвенција за заштита на правата на националните малцинства (член 6 и член 12), Конвенцијата за правата на децата усвоена во 1989 година (член 26).

Подносителите на барањето ја наведуваат и практиката на Европскиот суд за човекови права во кои сегрегацијата е утврдена како посебен облик на дискриминација преку случаите: Д.Х против

Чешка, Сампанис против Грција и Оршус против Хрватска, Хорват и Киш против Унгарија. Од сите овие документи и одредби можело да се заклучи дека меѓународното право наложува сегрегацијата да се третира како особено остра форма на дискриминација, против која е обврзно да се преземат сите неопходни мерки коишто треба да бидат насочени кон нејзино искоренување и во насока на спречување одредени лица или групи да имаат инфериорно образование. Сегрегацијата во образованието претставувала форма на дискриминација бидејќи се манифестирала на начин што припадници на одредени групи или заедници имале ограничен пристап до квалитетно образование и што постоело нееднакво постапување на релевантните фактори во образовниот процес во однос на остварувањето на нивното право на квалитетно образование. Според меѓународното право, сегрегацијата била забранета без оглед дали таа била намерна или била последица од ненамерни процеси и се третираше како особено остра форма на дискриминација.

Подносителите на барањето, исто така, наведуваат дека во Законот за спречување и заштита од дискриминација бил спомнат поимот на дискриминација во член 5 став 3 и дискриминаторско однесување во член 5 став 4, и дека Законот ја забранувал дискриминацијата, но не ја обработувал сегрегацијата и не пропишувал проактивни мерки за нејзино сузбивање. При што, во која насока за недореченоста во легислативата биле и заклучоците на Меѓународната мрежа на независни експерти за основните права според кои „законите за антидискриминација не се ефикасни во справување со сегрегацијата на Ромите, без да се донесат и да се имплементираат позитивни обврски насочени кон десегирација на Ромите во образованието“.

Во барањето, подносителите нагласуваат дека Народниот правобранител редовно алармирал за појавата на сегрегација во своите извештаи во последните неколку години, пред си, за сегрегацијата на учениците Роми.

Според сето горенаведено, подносителите му предлагаат на Уставниот суд: да го усвои во целост барањето за заштита на правата и слободите на подносителите; да утврди дека Министерството за образование и наука, Општина Битола и ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ и ООУ „Тодор Ангелевски“ од Битола, секој во рамките на своите надлежности, сториле повреда на забраната на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припад-

ност и тоа во контекст на правото на образование на учениците Роми загарантирани со Уставот на Република Македонија; да им забрани на Министерството за образование и наука, Општина Битола и ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ и ООУ „Тодор Ангелевски“ од Битола во иднина да преземат мерки коишто доведуваат до директна или индиректна дискриминација на учениците Роми, а со тоа и сегрегација како посебен облик на дискриминација во сферата на образованието и да се задолжат тужените да ги надоместат трошоците на постапката во рок од 8 дена од денот на правосилноста на ова барање.

3. Уставниот суд, врз основа на наводите во барањето за заштита на слободите и правата, доставените одговори од основните училишта ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ и ООУ „Тодор Ангелевски“ од Битола, како и од дополнителните поднесоци од адвокатот - полномошник на подносителите на барањето, во претходна постапка ја утврди следнава фактичка состојба:

Подносителите на барањето се 10 ученици од ромска национална припадност кои живеат во населбата Баир во Битола. Во населбата Баир постојат две основни училишта кои се во близина, ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ и ООУ „Тодор Ангелевски“ се основни училишта коишто работат по редовна наставна програма. Подносителите на барањето живеат на улици кои спаѓаат во реонот на ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ согласно Одлуката за утврдување реонот на основните училишта од кои се запишуваат учениците од подрачјето на Општината Битола. Истите, се редовни ученици во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ од прво до шесто одделение (иако подносителот на барањето – адвокатот наведува дека се ученици кои учат и се запишани во прво и второ одделение).

- ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ се наоѓа во населбата Баир во Битола. Во училиштето учат вкупно 584 ученици од кои 488 Роми, 85 Македонци и 11 ученици од друга националност или процентуално пресметано од вкупниот број ученици 83,56% се Роми, 14,55% се Македонци и 1,88% се од друга националност.

Според добиениот список од МВР за учебната 2018/2019 година според реонизацијата во реонот на ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ имало вкупно 145 деца училишни обврзници од кои 42 биле Македонци и 103 Роми, а од нив во прво одделение се запишале само 5 деца од македонска националност и 63 од ромска националност. Од децата запишани во месец мај, училиштето формирало една мешовита паралелка со 5 деца Македонци и 17

деца Роми, а од преостанатите деца со оглед на тоа што сите биле од ромска националност и биле запишани многу подоцна од предвидениот рок (во јуни – 6 деца Роми, август – 14 деца Роми, септември – 10 деца Роми, октомври – 3 деца Роми, ноември – едно дете Ром и декември – 2 деца Роми), биле формирани 3 паралелки само со деца Роми.

Бројот на ученици по паралелки и етничкиот состав во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ Битола за учебната 2018-2019 година е следен:

Во прво одделение учат вкупно 71 деца од кои 5 се Македонци, 65 Роми и 1 Албанец. Македонците се сите во една паралелка, не се распределени во другите паралелки подеднакво.

Во второ одделение учат вкупно 103 деца од кои 9 се Македонци, а 94 се Роми. И тука Македонците се сите само во една паралелка.

Во трето одделение се вкупно 87 деца од кои 3 Македонци, 83 Роми и 1 Турчин. Македонците и тука се сите во една паралелка.

Во четврто одделение се вкупно 65 деца од кои се 4 Македонци, 60 Роми и 1 Турчин. И тука децата од македонска припадност се сместени само во една паралелка.

Во петто одделение има вкупно 63 деца од кои има 11 Македонци, 49 Роми и 2 Албанци. Македонците и тука се сите во една паралелка.

Во шесто одделение учат вкупно 62 деца, од кои 9 се Македонци, сместени само во една паралелка, 51 Роми, еден Албанец и еден ученик од друга национална припадност (не е наведено која).

Во седмо одделение учат вкупно 50 деца, од кои 12 Македонци, сместени сите само во една паралелка, 37 Роми и 1 Албанец.

Во осмо одделение учат вкупно 45 деца од кои има вкупно 11 Македонци распределени во две паралелки (4 во една, и 7 во друга паралелка), 33 Роми и 1 Албанец.

Во деветто одделение учат вкупно 38 деца од кои има вкупно 21 Македонци распределени во сите четири паралелки (IX-1 – 5 деца, IX-2 – 6 деца, IX -3 – 2 деца и IX -4 – 8 деца), 16 Роми и 1 Турчин.

Сите одделенија се составени од по 4 паралелки.

Во учебните 2016/2017, 2017/2018 и 2018/2019 во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ не биле поднесени барања за упис на ученици од друг реон ниту бил запишан ученик од друг реон.

- Основното училиште „Тодор Ангелевски“, исто така се наоѓа во населбата Баир во Битола, оддалечено на околу 600 метри од ООУ „Ѓорѓи Сугарев“. Во училиштето учат вкупно 589 ученици од кои 560 Македонци, 15 Роми и 13 ученици од друга националност или процентуално пресметано од вкупниот број ученици: 2,54% се Роми, 95,1% се Македонци и 2,2% се од друга националност.

Во ова основно училиште учебната 2018/2019 година, во прво одделение биле запишани 6 ученици Роми кои припаѓале на нивниот реон согласно Одлуката за реонизација и еден ученик Ром кој не припаѓал на тој реон. Од нив, во предвидениот рок биле запишани 3 ученици Роми, а после тој рок биле запишани уште 4 ученици Роми кои биле распределени подеднакво во сите паралелки.

Вкупниот број на ученици кои моментално учат во ова училиште и нивниот етнички состав по одделенија и по паралелки е следен:

Во прво одделение има вкупен број на ученици 79 од кои 74 се Македонци, а 5 се Роми кои се подеднакво распределени во сите три паралелки (I-1 – 2 деца Роми, I-2 – 2 деца Роми, I -3 – еден Ром).

Во второ одделение има вкупно 62 ученици од кои 58 се Македонци, 3 Роми кои се сместени сите во една паралелка и еден Турчин.

Во трето одделение, учат вкупно 77 ученици, од кои 75 се Македонци, еден Ром и еден Турчин.

Во четврто одделение, има вкупно 71 ученици, од кои 64 се Македонци, 2 Роми, 3 Турци, 2 Срби, сите распределени во различни паралелки.

Во петто одделение учат вкупно 62 ученика, од кои 60 се Македонци, 1 Влак и 1 Турчин.

Во шесто одделение има вкупно 52 ученика, од кои 49 се Македонци, 2 Роми во една паралелка и еден Турчин.

Во седмо одделение има вкупно 53 ученика, од кои 51 се Македонци и 2 Роми кои се во една паралелка.

Во осмо одделение има вкупно 66 ученика, сите Македонци.

Во деветто одделение има вкупно 67 ученика, од кои 63 се Македонци и 4 Турци.

Сите одделенија се составени од по 3 паралелки, дополнителни 3 паралелки се формирани во истото училиште коешто се наоѓа во населбите Стрелиште и Оризари.

До ООУ „Тодор Ангелевски“ за упис на ученици од друг реон за последните три години биле поднесени следниве барања:

- во учебната 2016/2017 година, биле поднесени 23 барања од други реони од кои 22 биле Македонци и една Ромка.

- во учебната 2017/2018 година, биле поднесени 15 барања од други реони од кои сите биле Македонци.

- во учебната 2018/2019 година, биле поднесени 20 барања од други реони од кои 18 Македонци и 2 Роми.

Според информацијата добиена од директорот на ООУ „Тодор Ангелевски“ сите барања биле прифатени без разлика на нивната етничка припадност и сите ученици од другите реони биле запишани во вториот уписан рок.

Според добиените информации од ова училиште, до училиштето „Тодор Ангелевски“ ни едно лице од подносителите на барањето не се обратило за упис во ова училиште

Во поднесокот за прецизирање доставен од адвокатот Софија Бојковска во врска со барањето за дополнителни информации испратен од Уставниот суд, се наведува дека подносителите на барањето се лица кои живеат во околината на општинското основно училиште и истите не биле во можност да ги обезбедат сите материјални докази кои би ги искористил Уставниот суд како доказ во постапката по ова барање.

Во прилог на овој поднесок, во кој се наведува дека овие две училишта вршеле селективно запишување и префрлување/отпишување на ученици во текот на учебната година, односно дека често се вршело отпишување на деца кои не се од ромска припадност од ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ во ООУ „Тодор Ангелевски“, се дава поединечно за секој подносител кој се обидел за упис во друго училиште.

Имено, Муса Ален, Сериха Елмазова, Фаредин Елмазов и Денис Канановски се обиделе да ги запишат децата во ООУ „Тодор Ангелевски“, но не добиле исписница со одговор дека не можело да се префрли дете сред школска година, или им било

кажано дека не спаѓаат во доменот на реонизација. Истите наведуваат дека нивните соседи не-Роми ги запишале нивните деца во ОУ „Тодор Ангелевски“ и биле примени без проблем.

Меѓутоа, кон барањето не се доставени писмени докази за овие преземени дејствија од страна на законските застапници на подносителите на барањето.

Елмазова Нурије и Канановски Ерѓун, не побарале запишување во друго училиште, разговарале само со директорот на училиштето, но добиле негативен одговор.

Асановска Елведина, Ајрединова Сабина, Муса Ферди, Мемедов Ферди, Ариф Камиле не побарале запишување во друго училиште, не разговарале со директорот и не се обратиле во ниту една надлежна институција и не покренале судска постапка освен пред ЕЦПР.

Исто така, во дописот добиен од ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ се наведува дека Сонѓул Елмазов преку законскиот застапник Нурије Елмазова и Муса Даут преку законскиот застапник Муса Ален – не се ученици во ова основно училиште, а во барањето поднесено пред Судот се наведени како ученици во 2-ро и 3-то одделение во тоа училиште.

4. Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно членот 44 од Уставот, секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови. Основното образование е задолжително и бесплатно.

Според член 50 став 1 од Уставот, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована на начелата на приоритет и итност.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи

утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Меѓународен инструмент од особено значење врз основа на кој се заснова правото на образование е Конвенцијата за правата на децата која во членот 28 предвидува дека државите-членки го признаваат правото на детето на образование, и со цел постепено остварување на тоа право на основа на еднакви можности, посебно го прогласуваат основното образование задолжително и бесплатно за сите.

Според членот 29, образованието на детето треба да биде насочено кон: развој на личноста на детето, развој на надареноста, менталните и физичките способности до крајни граници; развој на почитувањето на правата на човекот и основните слободи; развој на почитувањето на родителите на детето, неговиот културен идентитет, јазик и вредности, национални вредности на земјата во која живее и земјата од која потекнува, како и на цивилизациите коишто се различни од неговата; подготовка на детето за одговорен живот во слободно општество, во дух на разбирање, мир, толеранција, еднаквост на половите и пријателство меѓу сите народи, етнички, национални и верски групи и лица со автохтоно потекло и развој на почитувањето на природната средина.

Правото на еднаквост и недискриминација и правото на образование се гарантирани и со Европската конвенција за човекови права и слободи. Имено, во членот 14 (забрана на дискриминација) се наведува: „Уживањето на правата и слободите, призна-

ти со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус“.

Заштитата на правото на образование е формулирано во членот 2 од Протоколот 1 кон Европската конвенција: „Никому не може да му се одземе правото на образование. Во своето дејствување во областа на образованието и наставата, државата ги почитува правата на родителите да обезбедат образование и настава во согласност со своите верски и филозофски убедувања“.

Друг меѓународен инструмент што го гарантира правото на образование е и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства која покрива повеќе сегменти во поглед на заштитата на националните малцинства, а акцентот е ставен на промовирањето на еднакви можности при пристапот на образование на сите нивоа за припадниците на националните малцинства. Имено, според член 6 став 1 страните ќе го поттикнуваат духот на толеранција и меѓукултурен дијалог, а ќе преземаат и ефикасни мерки за унапредување на заемното почитување и разбирање и соработката меѓу сите лица кои живаеат на нивната територија, без оглед на нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет, посебно во областа на образованието, културата и медиумите. Во ставот 2 страните се обврзуваат да преземат соодветни мерки за заштита на лицата кои би можеле да бидат жртви на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство поради нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет.

Според член 12 став 1 страните ќе преземат, доколку е потребно, мерки во образованието и истражувањата, за унапредување на сознанијата за културата, историјата, јазикот и верата на нивните национални малцинства како и на мнозинството. Во ставот 2 е уредено дека страните, меѓу другото, ќе понудат соодветни можности за образование на наставници и пристап до учебниците, а ќе ги олеснат контактите меѓу учениците и наставниците од различните заедници. Страните се обврзуваат да ја унапредуваат еднаквоста на можностите во пристапот до образованието во сите степени за припадниците на националните малцинства (став 3).

Според меѓународното право сегрегацијата е забранета, без оглед дали таа е намерна или последица од ненамерни процеси и се третира како особено остра форма на дискриминација European Roma Rights Centre, (2004) Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe, <http://www.errc.org/db/00/04/m00000004.pdf>.

Во Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација во членот 3 е нагласено дека: „Државите членки ја осудуваат посебно расната сегрегација и апартхејдот и се обврзуваат на териториите под нивна јурисдикција да спречуваат, забрануваат и укинуваат секоја практика од оваа природа.“

Во Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО се забранува основање или одржување на посебни образовни системи или институции за лица или групи на лица. Во истата Конвенција е нагласено дека е „забрането кое било лице или група да се ограничува на инфериорно образование“.

Според член 1 од Конвенцијата, изразот „дискриминација“ опфаќа секое разликување, исклучување, ограничување или предност заснована врз раса, боја на кожа, пол, јазик, вера, политичко или секое друго убедување, општествено или национално потекло, економска положба или раѓање, кое има за цел или последица уништување или нарушување на еднаквото постапување во областа на просветатата, а особено:

а) ограничување на пристап на кое било лице или група кон разните типови или степени образование;

б) ограничување на образованието за кое било лице или група на пониско ниво;

ц) воведување или задржување на одвоени просветни системи или установи за поединци или групи со резерва од членот 2 на оваа Конвенција;

д) ставање на кое било лице или група во положба неспоива со достоинството на човекот;

Според член 2 став 1 од Законот за основното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 103/2008, 33/2010, 116/ 2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/ 2017, 64/ 2018) секое дете има право на основно образование. Во ставот 2 на овој член се забранува дискрими-

нација по основ на пол, раса, боја на кожата, национална, социјална, политичка, верска, имотна и општествена припадност во остварување на правата од основното воспитание и образование, утврдени со овој закон.

Според членот 46 од Законот за основното образование децата во прво одделение во основното училиште се запишуваат во месец мај за следната учебна година (став 1). Во ставот 3 е уредено дека основното училиште е должно да ги опфати учениците од својот реон, а основното училиште може да запише ученици од друг реон или од друга општина само доколку има слободни места за запишување (став 4). Основачот го утврдува реонот на основните училишта од кои се запишуваат учениците (став 5).

Според членот 50 од Законот, родителот има право да го запише детето во основното училиште во реонот во кој живее или каде што постојано престојува (став 1). Според ставот 2, родителот може да го запише детето во друго основно училиште во истиот или друг реон ако за тоа има согласност од училиштето во кое се запишува. Согласно ставот 3, списокот на децата од реонот за запишување во основното училиште се добива од надлежните служби во единицата на локалната самоуправа кои водат евиденција на постојаните и привремените жители. Според ставот 5, во текот на школувањето ученикот може да премине во друго основно училиште ако има согласност од училиштето во коешто преминува.

Во член 172-а став 1 од глава XV. „Прекршочни одредби“ е предвидена глоба во износ од 1.200 евра во денарска противвредност да му се изрече за прекршок на основното училиште, ако: во основното училиште се врши дискриминација (член 2 став (2)); организира паралелка со помалку од 24 ученици без добиена согласност од основачот (член 45 став (5)); основното училиште навреме не организира и не изврши запишување на ученици (член 46 став (1)); не ги опфати учениците од својот реон (член 46 став (2)); запише ученици од друг реон или друга општина без да има слободни места (член 46 став (3)).

Во Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019) од 22.05.2019 година, за прв пат во законодавството на Република Северна Македонија се дефинира поимот сегрегација во членот 12 кој гласи:

“Сегрегација е физичко одделување на лице или група лица врз дискриминаторска основа без легитимна или објективно оправдана цел.“

Согласно членот 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот, може да бара заштита од Уставниот суд на Република Северна Македонија во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето на преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од денот на неговото преземање.

Во членот 52 од Деловникот е предвидено дека во барањето од членот 51, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита на слободите и правата, актите или дејствијата со кои тие се повредени, фактите и доказите врз кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучување на Уставниот суд.

\* \* \*

Од наведените уставни одредби произлегува дека правото на еднаквост изразено преку гаранцијата дека граѓаните се еднакви независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба и дека граѓаните се еднакви пред законите, е едно од најзначајните права и како такво претставува и темелна вредност на уставниот поредок на Републиката и по својата суштина ги негира дискриминацијата, привилегиите, повластувањата од секаков вид и по сите основи. Рамноправноста и еднаквоста, независно од општествената положба е обврска за државата во нормативното уредување на односите во општеството да не допушти дискриминација, ниту привилегии по основ на образование, имотна положба ниту по основ на функција. Принципот „сите се еднакви пред законот“, посебно го обврзува законодавецот со забрана во законите да внесува одредби со кои се прави разлика меѓу луѓето, како и обврска за органите при примената на законите, еднакво да постапуваат со сите граѓани, без дискриминација.

Изразот дискриминација означува изложување на одредено лице на нееднаков, различен или понеповолен третман или

положба во споредба со други лица кои се наоѓаат во иста ситуација, односно неоправдано правно или фактичко, непосредно или посредно правење на разлика или нееднакво постапување односно пропуштање (исклучување, ограничување или давање првенство) во однос на лица или групи на лица, кое се заснова на некоја нивна карактеристика (дискриминаторска основа). Според практиката на Европскиот суд за човекови права: „дискриминацијата претставува различно постапување, без објективно и разумно оправдување, спрема лица кои се во релативно слична ситуација“ (пресуда *Willis v. United Kingdom*, пресуда *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, пресуда *D.H. and others v. Czech Republic*). Дискриминацијата, меѓу другото, врз етничкото потекло на личноста претставува форма на расна дискриминација. Расната дискриминација е особено навредлив вид на дискриминација и со оглед на своите опасни последици и бара од властите посебна внимателност и енергична реакција. Од овие причини властите мораат да ги искористат сите достапни средства за борба против расизмот, со што би се зајакнала визијата на демократијата за општество во кое на разновидноста не се гледа како на закана туку како на извор за богатство (пресуда *Nachova*, пресуда *Timishev*). Судот исто така смета дека никаков различен третман кој е заснован исклучиво или до одлучувачко ниво на потеклото на лицето не може објективно да се оправда во однос на современото демократско општество засновано на принципите на плурализам и почитување на различните култури.

Во конкретниот случај подносителите сметаат дека се жртви на директна дискриминација врз основа на расна односно етничка и национална припадност што ја вршат одговорните лица – директорите на двете училишта, односно директорот на ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ поради формирање на чисто етнички паралелки составени од ученици Роми и директорот на ООУ „Тодор Ангеловски“, кој вршел директна дискриминација со тоа што не запишувал ученици припадници на ромската етничка заедница, со што овозможувал да се формира етнички чисто македонско училиште.

При анализата на овие и на останатите наводи во иницијативата Судот ги имаше предвид посочените извештаи и анализи направени од домашни и меѓународни организации коишто се занимаваат со прашањето за положбата и правата на припадниците на ромската етничка заедница, како и статистичките податоци што на барање на Уставниот суд, ги доставија двете училишта,

а кои се однесуваат на етничкиот состав на учениците. Од анализата на сите овие информации и податоци како неспорен произлезе фактот дека во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ 83,5% од вкупниот број на ученици се Роми, додека во ООУ „Тодор Ангеловски“ 95,1% од вкупниот број на запишани ученици се Македонци, од што може да се заклучи дека децата во населбата Баир посетуваат настава во две училишта кои се етнички поделени. Поаѓајќи од овие податоци, пред Судот се постави прашањето дали статистичките податоци за етничкиот состав на учениците во двете училишта се доволни за да се утврди дискриминација во форма на сегрегација.

Суштествено кај случаите на дискриминација е лицето кое тврди дека му е повредено правото на еднакво постапување со дискриминација, треба да ги изнесе сите факти и докази во поткрепа на своето тврдење односно да докаже дека со дејствието што го оспорува тој бил дискриминиран по една или повеќе дискриминаторски основи, односно треба да покаже релевантни факти и докази дека бил изложен на нееднаков третман во споредба со друго лице во иста ситуација, за да се активира механизмот за заштита од дискриминација.

Од тука произлегува дека за да постои дискриминација, првенствено мора да се утврди постоењето на различен, неповолен третман на едно лице или група на лица во однос на друго лице односно друга група на лица и дека таквиот неповолен третман е поради заштитената карактеристика на лицето. Во конкретното барање, подносителите изнесуваат тврдење дека директорот на ООУ „Тодор Ангеловски“ редовно ги прифаќа барањата за упис на деца од македонска националност, а ги одбива барањата за упис поднесени од родителите Роми, додека пак директорот на ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ не дозволува децата од ромската етничка заедница да се отпишат од тоа училиште и да се запишат во други училишта и дека овој различен третман се заснова на етничката припадност на учениците.

Меѓутоа, во поткрепа на овие тврдења подносителите не доставуваат никакви податоци односно докази, како на пример писмено поднесени барања на некој од подносителите за упис во ОУ „Тодор Ангеловски“ и писмен доказ за тоа дека нивното барање било одбиено. Конкретното барање за заштита на слободите и правата содржи општи и начелни тврдења за селективно и дискриминаторско постапување на одговорните

раководни лица на двете училишта, кои не се поткрепени со докази дека некој од подносителите на барањето бил ставен во ситуација да побарал запишување на своето дете, и барањето да му било одбиено. Наместо конкретни факти и докази, акцентот во барањето е ставен на една општа појава и проблем односно сегрегација во образованието, а нема конкретни наводи за повреда на одредено право на точно одредено лице што е наведено како подносител на барањето.

Кога прашањето за дискриминација вклучувајќи ја и сегрегацијата се поставува пред суд, судот има за задача врз основа на фактите и доказите што се доставени односно прибавени да утврди дали на конкретните подносителите на барањето им било повредено уставното право на еднаквост и недискриминација. Уставниот суд нема надлежност да го оценува или вреднува општиот општествен контекст поврзан со положбата на Ромите во Република Северна Македонија, туку има задача да оценува конкретни наводи, факти и докази и врз основа на уставно-правна оценка да утврди дали постои дискриминација која води до сегрегација. Или со други зборови кажано, дали во конкретниот случај подносителите на барањето можат да се сметаат дека се жртви на дискриминација односно различен третман врз основа на нивната етничка припадност како Роми.

Од наводите во барањето, произлегува дека сите родители подносителите на барањето своите деца ги запишале во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ доброволно и по нивен сопствен избор и дека ниту еден од нив писмено не побарал детето да го запише во ООУ „Тодор Ангеловски“. Адвокатката на подносителите во дополнително поднесениот поднесок до Уставниот суд укажува дека лицата Муса Ален, Сериха Елмазова и Денис Канановски се обиделе да ги запишат своите деца во ОУ „Тодор Ангеловски“ но им рекле дека тоа не е можно бидејќи детето не спаѓало во реонот на тоа училиште. Меѓутоа, овие обиди за упис не се документирани со доставување на формално писмено барање на родителите за упис. Од одговорот на ООУ „Тодор Ангеловски“ произлегува дека ниту еден од подносителите на барањето не се обратил до училиштето за да побара упис на детето во тоа училиште. Во училиштето „Тодор Ангеловски“ во учебната 2016/2017 година, поднесени биле 23 барања за упис од други реони од кои 22 биле Македонци и една Ромка; во учебната 2017/2018 година поднесени биле 15 барања за упис од други реони од кои сите биле Македонци; во учебната 2018/2019 година, поднесени биле

20 барања за упис на ученици од други реони од кои 18 Македонци и 2 Роми. Училиштето информира дека сите барања за упис на ученици од други реони што биле поднесени биле прифатени, независно од етничката припадност на подносителите. Ниту едно барање за упис на дете во ООУ „Тодор Ангеловски“ не било одбиено.

При ваква фактичка состојба (во која самите подносителите на барањето наведуваат дека не поднеле писмено барање до училиштето туку само разговарале со одредени лица чиј идентитет не е наведен што Судот не може да го смета за доказ во конкретниот случај) што е поткрепена со официјални податоци што ги достави училиштето ООУ „Тодор Ангеловски“ се постави прашањето дали воопшто може во конкретниот случај да се утврди различен третман на подносителите на барањето за заштита на слободите и правата во однос на оние родители/ученици Македонци чишто барања за упис во ООУ „Тодор Ангеловски“ биле прифатени, ако ниту еден од подносителите не поднел писмено барање за упис во истото училиште.

Оттука, при состојба во која до Судот не се доставени докази од кои со сигурност може да се утврди дека конкретните подносителите на барањето биле изложени на различен третман од страна на училиштата и дека им било скратено правото на образование преку одбивање на упис во училиштето, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членот 52 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, односно дека истото треба да се отфрли.

5. Врз основа на наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.132/2018 од 18.09.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по гласањето против Решението на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.132/2018 донесено на ден 18 септември 2019 година за отфрлање на иницијативата за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност судиите: Сали Мурати, д-р Осман Кадриу и Насер Ајдари го издвојуваат и писмено го образлагаат своето:

### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

На седницата одржана на 18 септември 2019 година, Судот со мнозинство гласови донесе Решение У.бр.132/2018 со кое СЕ ОТФРЛА барањето на Сериха Елмазова и други од Битола, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование на учениците Роми во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“- Битола и ООУ „Тодор Ангелевски“ – Битола, од причини што:

„Оттука, при состојба во која до Судот не се доставени докази од кои со сигурност може да се утврди дека конкретните подносителите на барањето биле изложени на различен третман од страна на училиштата и дека им било ускратено правото на образование преку одбивање на упис во училиштето, Судот оцени дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од член 52 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, односно дека истото треба да се отфрли.“

Во постапката по предметот У.бр.132/2018 во целост е изнесена точната фактичката состојба, но погрешно е применето материјалното право со цел донесување на правилна уставно-судска одлука.

Сметаме дека повредата била сторена со противправно дејствие преземено од директорите на основните училишта ООУ „Ѓорѓи Сугарев“- Битола и ООУ „Тодор Ангелевски“-Битола, коешто се состои во селективна примена на Законот за основното образование и Одлуката за реонизација на Општина Битола, што

имало за последица сегрегација и дискриминација на учениците и родителите Роми.

Со дејствијата од страна на директорите се вршело продолжена дискриминација во пристапот до правото на образование како и видлива сегрегација на учениците Роми поради фактот што неколку години по ред биле формирани чисто етнички паралелки, составени единствено од ученици Роми, со моментална концентрираност од 80% на учениците Роми наспроти останатите ученици. Причина за ова, било свесно преземеното, повторено противправно дејство на сегрегација и дискриминација на учениците и родителите Роми, како резултат на селективно отстапување од примената на Законот за основно образование и Одлуката за реонизација на општина Битола.

Од приложените докази, се уочува дека родители Роми ја почитувале Одлуката за реонизација со што редовно и правилно ги запишувале своите деца во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“, што не било случај со родителите Македонци од овој реон, кои неколку години по ред своите деца наместо во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ ги запишувале во ООУ „Тодор Ангелевски“, на кој начин спречувале блиска интеракција на нивните деца со деца од ромска етничка припадност. Неспорно е дека во тоа помагале самите училишта со тоа што училишните служби во ООУ „Тодор Ангелевски“ редовно давале согласност за запишување на ученици Македонци во ова училиште, иако истите не припаѓале на тој реон согласно Одлуката за реонизација.

Исто така од наводите и фактите се гледа дека, во случаите кога родителите Роми се обидуваале на ист начин како и родителите Македонци да ја изиграат Одлуката за реонизација и побарале согласност нивните деца да следат настава во ООУ „Тодор Ангелевски“ со цел нивните деца да учат во мешана средина, истите биле одбиени под изговор дека тие не припаѓале во реонот на тоа училиште.

Од тука се гледа дека, Одлуката за реонизација и законските одредби се применувале само за учениците и родителите Роми, а не за сите, бидејќи согласноста предвидена во законските одредби која треба да ја дадат реонските основни училиштата не им се давала на сите родители, туку само на македонските родители. Со наведените противправни дејствија, било јасно дека проблемот на сегрегација било последица на ставањето во нееднаква и понеповолна положба на родителите и учениците

Роми т.е. нивна директна дискриминација во однос на родителите и учениците Македонци од истиот реон.

Со спорната практика врз учениците Роми, системски се повредувало нивното право на еднаквост и заштитата од дискриминација при остварување на нивното уставно загарантирано право на образование и тоа во етнички мешана училишна средина која кореспондира со карактерот на македонската држава како општество на повеќе етникуми.

Проблемот со сегрегацијата на учениците Роми во Битола бил забележан како од страна на здруженијата на граѓани, Европскиот центар за правата на Ромите од Будимпешта, Институтот за човекови права од Скопје, така и од страна на Народниот правобранител. Според истражувањето различен бил третманот на надлежните органи на училиштето кон родителите на учениците од ромска и неромска етничка припадност.

Од приложените докази се гледа дека, најголем број на ученици од ромско потекло во Општина Битола биле запишани во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ во кое 80% од учениците во ова училиште биле Роми. Во ова основно училиште од 2011 до 2016 година драстично се намалувал бројот на запишани ученици во прво одделение од неромско население, особено во последните две години: во учебната 2015/2016 година биле запишани само 8 ученици кои не биле од ромска националност, а во учебната 2016/2017 година при првиот уписан рок биле запишани 5 ученици кои не биле од ромска националност, кои потоа биле префрлени во друго училиште. Во учебната 2016/2017 година во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ сите запишани првачиња биле Роми, а оваа учебна година 2018/2019 година во училиштето биле запишани единствено 5 првачиња Македонци и сите биле сместени во една паралелка.

Сметаме дека, една од најважните причини за појава на сегрегација во етнички мешани средини е непридржувањето до одредбите за реонизација при запишувањето на учениците.

Уставниот суд, врз основа на наводите во барањето за заштита на слободите и правата, доставените одговори од основните училишта ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ и ООУ „Тодор Ангелевски“ од Битола, како и од дополнителните поднесоци од адвокатот- полномошник на подносителите на барањето, во

претходна постапка според нас ја утврди точната фактичка состојба:

Точен е фактот дека, подносителите на барањето се 10 ученици од ромска национална припадност кои живеат во населбата Баир во Битола. Во населбата Баир постојат две основни училишта кои се во близина, ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ и ООУ „Тодор Ангелевски“ кои се основни училишта кои работат по редовна наставна програма.

ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ се наоѓа во населбата Баир во Битола во кое училиштето учат вкупно 584 ученици од кои 488 Роми, 85 Македонци и 11 ученици од друга националност или процентуално пресметано од вкупниот број ученици 83,56% се Роми, 14,55% се Македонци и 1,88% се од друга националност.

Имено, бројот на ученици по паралелки и етничкиот состав во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ Битола за учебната 2018-2019 година бил:

Во прво одделение учеле вкупно 71 деца од кои 5 се Македонци, 65 Роми и 1 Албанец. Македонците се сите во една паралелка, не се распределени во другите паралелки подеднакво.

Во второ одделение учат вкупно 103 деца од кои 9 се Македонци, а 94 се Роми. И тука Македонците се сите само во една паралелка.

Во трето одделение се вкупно 87 деца од кои 3 Македонци, 83 Роми и 1 Турчин. Македонците и тука се сите во една паралелка.

Во четврто одделение се вкупно 65 деца од кои се 4 Македонци, 60 Роми и 1 Турчин. И тука децата од македонска припадност се сместени само во една паралелка.

Во петто одделение има вкупно 63 деца од кои има 11 Македонци, 49 Роми и 2 Албанци. Македонците и тука се сите во една паралелка.

Во шесто одделение учат вкупно 62 деца, од кои 9 се Македонци, сместени само во една паралелка, 51 Роми, еден Албанец и еден ученик од друга национална припадност.(не е наведено која)

Во седмо одделение учат вкупно 50 деца, од кои 12 Македонци, сместени сите само во една паралелка, 37 Роми и 1 Албанец.

Во осмо одделение учат вкупно 45 деца од кои има вкупно 11 Македонци распределени во две паралелки (4 во една, и 7 во друга паралелка), 33 Роми и 1 Албанец.

Во девето одделение учат вкупно 38 деца од кои има вкупно 21 Македонци распределени во сите четири паралелки (IX-1 – 5 деца, IX-2 – 6 деца, IX -3 – 2 деца и IX -4 – 8 деца), 16 Роми и 1 Турчин.

Основното училиште „Тодор Ангелевски“, исто така се наоѓа во населбата „Баир“ во Битола, оддалечено на околу 600 метри од ООУ „Ѓорѓи Сугарев“. Во училиштето учат вкупно 589 ученици од кои 560 Македонци, 15 Роми и 13 ученици од друга националност или процентуално пресметано од вкупниот број ученици 2,54% се Роми, 95,1% се Македонци и 2,2% се од друга националност.

Во ова основно училиште оваа учебна 2018/2019 година, во прво одделение биле запишани 6 ученици Роми кои припаѓале на нивниот реон согласно Одлуката за реонизација и еден ученик Ром кој не припаѓал на тој реон. Од нив, во предвидениот рок биле запишани 3 ученици Роми, а после тој рок биле запишани уште 4 ученици Роми кои биле распределени подеднакво во сите паралелки.

Вкупниот број на ученици кои моментално учат во ова училиште и нивниот етнички состав по одделенија и по паралелки е следен:

Во прво одделение има вкупен број на ученици 79 од кои 74 се Македонци, а 5 се Роми кои се подеднакво распределени во сите три паралелки (I-1 – 2 деца Роми, I-2 – 2 деца Роми, I -3 – еден Ром).

Во второ одделение има вкупно 62 ученици од кои 58 се Македонци, 3 Роми кои се сместени сите во една паралелка и еден Турчин.

Во трето одделение, учат вкупно 77 ученици, од кои 75 се Македонци, еден Ром и еден Турчин.

Во четврто одделение, има вкупно 71 ученици, од кои 64 се Македонци, 2 Роми, 3 Турци, 2 Срби, сите распределени во различни паралелки.

Во петто одделение учат вкупно 62 ученика, од кои 60 се Македонци, 1 Влак и 1 Турчин.

Во шесто одделение има вкупно 52 ученика, од кои 49 се Македонци, 2 Роми во една паралелка, еден Турчин.

Во седмо одделение има вкупно 53 ученика, од кои 51 се Македонци, а 2 Роми кои се во една паралелка.

Во осмо одделение има вкупно 66 ученика, сите Македонци.

Во деветто одделение има вкупно 67 ученика, од кои 63 се Македонци, а 4 Турци.

Сите одделенија се составени од по 3 паралелки, дополнителни 3 паралелки се формирани во истото училиште кое се наоѓа во населбите Стрелиште и Оризари.

Во ООУ „Тодор Ангелевски“ за упис на ученици од друг реон за последните три години биле поднесени следниве барања:

- во учебната 2016/2017 година, биле поднесени 23 барања од други реони од кои 22 биле Македонци и една Ромка.

- во учебната 2017/2018 година, биле поднесени 15 барања од други реони од кои сите биле Македонци.

- во учебната 2018/2019 година, биле поднесени 20 барања од други реони од кои 18 Македонци и 2 Роми.

Според информацијата добиена од директорот на ООУ „Тодор Ангелевски“ сите барања биле прифатени без разлика на нивната етничка припадност и сите ученици од другите реони биле запишани во вториот уписан рок.

Од наведеното, според наше мислење во овие две училишта се вршело селективно запишување и префрлување/отпишување на ученици во текот на учебната година, односно дека често се вршело отпишување на деца кои не се од ромска припадност од ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ во ООУ „Тодор Ангелевски.

Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно членот 44 од Уставот, секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови. Основното образование е задолжително и бесплатно.

Според член 50 став 1 од Уставот секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована на начелата на приоритет и итноста.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба.

Исто така од особено значење во конкретниов случај се и меѓународните инструменти врз основа на кои се заснова правото на образование, а посебно Конвенцијата за правата на децата според која во членот 28 предвидува дека државите-членки го признаваат правото на детето на образование, и со цел постепено остварување на тоа право на основа на еднакви можности, посебно го прогласуваат основното образование задолжително и бесплатно за сите.

Според членот 29, образованието на детето треба да биде насочено кон: развој на личноста на детето, развој на надареноста, менталните и физичките способности до крајни граници; развој на почитувањето на правата на човекот и основните слободи; развој на почитувањето на родителите на детето, неговиот културен идентитет, јазик и вредности, национални вредности на земјата во која живеат и земјата од која потекнуваат, како и на цивилизациите кои се различни од неговата; подготовка на детето за одговорен живот во слободно општество, во дух на разбирање, мир, толеранција, еднаквост на половите и пријателство меѓу сите народи, етнички, национални и верски групи и лица со автохтоно потекло и развој на почитувањето на природната средина.

Правото на еднаквост и недискриминација и правото на образование се гарантирани и со Европската конвенција за човекови права и слободи. Имено, во членот 14 (забрана на дискриминација) се наведува: „Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус“.

Заштитата на правото на образование е формулирано во членот 2 од Протоколот 1 кон Европската конвенција: „Никому не

може да му се одземе правото на образование. Во своето дејствување во областа на образованието и наставата, државата ги почитува правата на родителите да обезбедат образование и настава во согласност со своите верски и филозофски убедувања“.

Друг меѓународен инструмент што го гарантира правото на образование е и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства која покрива повеќе сегменти во поглед на заштитата на националните малцинства, а акцентот е ставен на промовирањето на еднакви можности при пристапот на образование на сите нивоа за припадниците на националните малцинства. Имено, според член 6 став 1 страните ќе го поттикнуваат духот на толеранција и меѓукултурен дијалог, а ќе преземаат и ефикасни мерки за унапредување на заемното почитување и разбирање и соработката меѓу сите лица кои живеат на нивната територија, без оглед на нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет, посебно во областа на образованието, културата и медиумите. Во ставот 2 страните се обврзуваат да преземат соодветни мерки за заштита на лицата кои би можеле да бидат жртви на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство поради нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет.

Од тука, според меѓународното право сегрегацијата е забранета, без оглед дали таа е намерна или последица од ненамерни процеси и се третира како особено остра форма на дискриминација.

Во Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација во членот 3 е нагласено дека: „Државите членки ја осудуваат посебно расната сегрегација и апартхејдот и се обврзуваат на териториите под нивна јурисдикција да спречуваат, забрануваат и укинуваат секоја практика од оваа природа.“

И во Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО се забранува основање или одржување на посебни образовни системи или институции за лица или групи на лица. Во истата Конвенција е нагласено дека е „забрането кое било лице или група да се ограничува на инфериорно образование“.

Според член 2 став 1 од Законот за основното образование, се гарантира дека секое дете има право на основно образование. Во ставот 2 на овој член се забранува дискриминација.

Според членот 50 од Законот, родителот има право да го запише детето во основното училиште во реонот во кој живее или каде што постојано престојува.

Во Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019) од 22.05.2019 година, за прв пат во законодавството на Република Северна Македонија се дефинира поимот сегрегација во членот 12 кој гласи: “Сегрегација е физичко одделување на лице или група лица врз дискриминаторска основа без легитимна или објективно оправдана цел.”

Од наведените уставни, законски и меѓународни одредби произлегува дека правото на еднаквост изразено преку гаранцијата дека граѓаните се еднакви независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба и дека граѓаните се еднакви пред законите, е едно од најзначајните права и како такво претставува и темелна вредност на уставниот поредок на Републиката и по својата суштина ги негира дискриминацијата, привелегиите, повластувањата од секаков вид и по сите основи. Рамноправноста и еднаквоста, независно од општествената положба е обврска за државата во нормативното уредување на односите во општеството да не допушти дискриминација, ниту привилегии по основ на образование, имотна положба ниту по основ на функција.

Изразот дискриминација означува изложување на одредено лице на нееднаков, различен или понеповолен третман или положба во споредба со други лица кои се наоѓаат во иста ситуација, односно неоправдано правно или фактичко, непосредно или посредно правење на разлика или нееднакво постапување, односно пропуштање (исклучување, ограничување или давање првенство) во однос на лица или групи на лица, кое се заснова на некоја нивна карактеристика (дискриминаторска основа). Според практиката на Европскиот суд за човекови права: „дискриминацијата претставува различно постапување, без објективно и разумно оправдување, спрема лица кои се во релативно слична ситуација“ (пресуда *Willis v. United Kingdom*, пресуда *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, пресуда *D.H. and others v. Czech Republic*).

Дискриминацијата, меѓу другото, врз етничкото потекло на личноста претставува форма на расна дискриминација. Расната дискриминација е особено навредлив вид на дискриминација и со оглед на своите опасни последици бара од властите посебна внимателност и енергична реакција. Од овие причини властите мораат да ги искористат сите достапни средства за борба против расизмот, со што би се зајакнала визијата на демократијата за општество во кое на разновидноста не се гледа како на закана туку како на извор за богатство (пресуда *Nachova*, пресуда *Timishev*).

Во конкретниот случај, сметаме дека подносителите се жртви на директна дискриминација врз основа на расна, односно етничка и национална припадност што ја вршат одговорните лица-директорите на двете училишта, односно директорот на ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ поради формирање на чисто етнички паралелки составени од ученици Роми и директорот на ООУ „Тодор Ангеловски“, кој вршел директна дискриминација со тоа што не запишувал ученици припадници на ромската етничка заедница, со што овозможувал да се формира етнички чисто македонско училиште.

При завземање на нашиот став ги имавме во предвид посочените извештаи и анализи направени од домашни и меѓународни организации кои се занимаваат со прашањето за положбата и правата на припадниците на ромската етничка заедница, како и статистичките податоци што на барање на Уставниот суд, ги доставија двете училишта, а кои се однесуваат на етничкиот состав на учениците. Од анализата на сите овие информации и податоци како неспорен произлезе фактот дека во ООУ „Ѓорѓи Сугарев“ 83,5% од вкупниот број на ученици се Роми, додека во ООУ „Тодор Ангеловски“ 95,1% од вкупниот број на запишани ученици се Македонци, од што може да се заклучи дека децата во населбата Баир посетуваат настава во две училишта кои се етнички поделени. Поаѓајќи од овие податоци, за нас не е спорно дека статистичките податоци за етничкиот состав на учениците во двете училишта се доволни за да се утврди дискриминација во форма на сегрегација.

Сметаме дека подносителите со иницијативата и во постапката изнесоа доволни факти и докази во поткрепа на своето тврдење, односно докажаа, дека со дејствието што го оспорува тие бил дискриминирани по една или повеќе дискриминаторски

основи, односно располагаат со релевантни факти и докази дека биле изложени на нееднаков третман во споредба со друго лице во иста ситуација.

Оттука, сметаме дека постои различен, неповолен третман на група на лица во однос на друга група на лица и дека таквиот неповолен третман е поради заштитената карактеристика на лицето.

Во конкретниов случај, сметаме дека до Судот беа доставени доволно докази од кои со сигурност можеше да се утврди дека конкретните подносителите на барањето биле изложени на различен третман од страна на училиштата и дека им било ускратено правото на образование преку одбивање на упис во училиштето, од кои причини Судот во конкретниот случај поради исполнети процесните претпоставки од членот 52 од Деловникот на Уставниот суд требаше да се впушти во мериторно одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, односно дека истото требаше да се прифати и утврди повреда на одредбите од Уставот на Република Северна Македонија и тоа: член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот во кој е предвидено дека основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија; членот 9 од Уставот според кој граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви; членот 44 од Уставот, во кој е уредено дека секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови. Членот 54 од Уставот предвидува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот.

Според наше мислење со наведеното решение повредени се и одредбите од: Конвенцијата за правата на децата која во членот 28 предвидува дека државите-членки го признаваат правото на детето на образование и со цел постепено остварување на тоа право на основа на еднакви можности, посебно го прогласуваат основното образование задолжително и бесплатно за сите, членот 29 – „образованието на детето треба да биде насочено кон: развој на личноста на детето, развој на надаре-

носта.“; одредби од Европската конвенција за човекови права и слободи, поточно членот 14 (забрана на дискриминација) во кој се наведува: „Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус“; повреда на членот 2 од Протоколот 1 кон Европската конвенција: „Никому не може да му се одземе правото на образование. Во своето дејствување во областа на образованието и наставата, државата ги почитува правата на родителите да обезбедат образование и настава во согласност со своите верски и филозофски убедувања“; Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, член 6 став 1 страните ќе го поттикнуваат духот на толеранција и меѓукултурен дијалог, а ќе преземаат и ефикасни мерки за унапредување на заемното почитување и разбирање и соработката меѓу сите лица кои живеат на нивната територија, без оглед на нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет, посебно во областа на образованието, културата и медиумите. Во ставот 2 страните се обврзуваат да преземат соодветни мерки за заштита на лицата кои би можеле да бидат жртви на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство поради нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет. Согласно горенаведеното, во меѓународното право сегрегацијата е забранета, без оглед дали таа е намерна или последица од ненамерни процеси и се третира како особено остра форма на дискриминација.

Од друга страна, во Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација во членот 3 е предвидено дека: „Државите членки ја осудуваат посебно расната сегрегација и апартхејдот и се обврзуваат на териториите под нивна јурисдикција да спречуваат, забрануваат и укинуваат секоја практика од оваа природа.“ Во Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО е предвидено дека се забранува основање или одржување на посебни образовни системи или институции за лица или групи на лица. Во истата Конвенција е нагласено дека е „забрането кое било лице или група да се ограничува на инфериорно образование“.

Наведеното решение на Судот е во спротивност и со член 2 став 1 од Законот за основното образование, каде се гарантира

дека секое дете има право на основно образование, а во ставот 2 на овој член се забранува дискриминација. Според членот 50 од Законот, родителот има право да го запише детето во основното училиште во реонот во кој живее или каде што постојано престојува, што во конкретниот случај е повредено.

Исто така решението е во спротивност и со Законот за спречување и заштита од дискриминација според кој “Сегрегација е физичко одделување на лице или група лица врз дискриминаторска основа без легитимна или објективно оправдана цел.”

Од наведените причини, а врз основа на изнесената анализа на уставните и законски одредби и компаративните согледувања, силните аргументи за сторените повреди со Уставот и околностите за тоа што Судот не утврди повреда на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на раса и национална припадност, согласно член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојуваме нашето мислење за донесеното решение за отфрлање на барањето.

### **Судии на Уставниот суд,**

Сали Мурати  
д-р Осман Кадриу  
Насер Ајдари

**(У.бр.132/2018 од 18.09.2019)**

## **54.**

### **У.бр.89/2019**

**- Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на правото на јавното изразување на мислата и политичкото здружување и дејствување.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија и член 28 алинеја 1 и 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 18 септември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Васко Робовалиев од Скопје, поднесено преку полномошник адвокатско друштво "БОНА ФИДЕ" од Скопје, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на правото на јавното изразување на мислата и политичкото здружување и дејствување.

2. Васко Робовалиев од Скопје, преку полномошник адвокатско друштво "БОНА ФИДЕ" од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои што се однесуваат на правото на јавното изразување на мислата и политичкото здружување и дејствување кои му биле повредени со Известување бр.1331-699/2-1 од 31.01.2019 година, донесено од Министерството за внатрешни работи- помошник на министерот за внатрешни работи на ОДДЕЛ ЗА ГРАЃАНСКИ РАБОТИ.

Според наводите во барањето со наведеното известување се вршела повреда на слободата на изразување како политички функционер, како и повреда на политичкото здружување и дејствување преку условиување на барателот со отказ доколку политички дејствува како советник во Општина Центар за ВМРО ДПМНЕ како опозициска политичка партија.

Имено, со наведеното известување Министерството за внатрешни работи арбитарно постапило и на барателот му оневозможило слобода на изразување и слобода на политичко здружување и политичко дејствување од причина што истиот бил член и функционер на најголемата опозициска партија.

Поради наведеното на барателот му било оневозможено да извршува јавна функција согласно членот 23 од Уставот поради определена политичка припадност и слобода на изразување при политичко дејствување поради што предлага барањето да се

уважи Судот да донесе Решение со кое ќе се утврди повреда на членовите 16 и 23 од Уставот.

Во барањето за заштита на слободите и правата се наведува дека со Известување бр. 1331-699/2-1 од 31.01.2019 година доставено од страна на полномошникот на министерот за внатрешни работи Оддел за граѓанските работи се вршела повреда на правото на слободата на изразување како политички функционер, како и повреда на слободата на политичко здружување и дејствување преку условување на барателот со отказ доколку политички дејствува како советник на Општина Центар за ВМРО ДПМНЕ како опозициска политичка партија.

Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија со Известување бр.1331-699/2-1 од 31.01.2019 година арбитрарно постапило и на барателот му ја оневозможило слободата на изразување и слободата на политичко здружување и политичко дејствување само поради фактот што барателот бил член и функционер на најголемата опозициска партија во Република Северна Македонија.

Имено, во рамките на својот мандат, советничката група на ВМРО ДПМНЕ во Општина Центар дејствувала опозициски, па оттука барателот бил активен во насока на критика на политиките на мнозинската советничка група на СДСМ со коалиционите партнери како на седниците на Советот на Општина Центар така и пред медиумите по одржувањето на седниците на Советот на Општина Центар.

По појавувањето на барателот на јавните медиуми на кои ги критикувал политиките на мнозинската советничка група на СДСМ со коалиционите партнери, во Министерството за внатрешни работи каде барателот работел како референт за управни работи во Одделението за управни работи Скопје, Сектор за управно надзорни работи во Одделот за граѓански работи, Министерот за внатрешни работи покренал дисциплинска постапка. На 23.01.2019 година, Министерот за внатрешни работи донел Решение бр. 13.3.1-6002 со кое барателот Васко Робовалиев бил казнет со парична казна во износ од 15% од последната исплатена месечна нето плата на барателот во траење од 6 месеци, поради тоа што основал, раководел, застапувал, претставувал политичка партија, членувал во органите на партијата утврдени со нејзиниот статут, изразувал и застапувал партиски ставови и убедувања во вршењето на работите и задачите, носи или истакнува партиски

симболи во просториите или службените возила на Министерството.

Понатаму, во барањето се наведува дека на 31.01.2019 година до барателот било доставено Известување бр. 1331-699/2-1, кое е предмет на оспорување со поднесеното барање, доставено од страна на помошникот на министерот за внатрешни работи Оддел за граѓанските работи. Со ова известување, барателот бил известен дека согласно членот 9 од Изборниот законик потребно е барателот писмено да се произнесе во рок од 3 дена од приемот на известување дали се повлекува од функцијата член на Совет на Општина Центар со што ќе продолжи неговиот работен однос во МВР или пак ќе биде поднесено барање за мирување на работниот однос се до престанок на функцијата на барателот како член на Советот на Општината Центар. На крајот на известувањето било наведено дека доколку барателот не се произнесе во предвидениот рок истиот бил известен дека ќе му биде донесено решение за мирување на работниот однос во Министерството за внатрешни работи.

Барателот по доставувањето на Известувањето бр. 1331-699/2-1 од 31.01.2019 година, на 08.02.2019 година доставил Барање бр.08 805/1 со кое барал престанок на функцијата член на Советот на Општина Центар - Скопје за мандатен период 2017-2021 година. Советот на Општина Центар на 25тата седница одржана на 21.02.2019 година донел Решение за престанок на мандатот на член на Советот на Општина Центар - Скопје, со кое се констатира престанок на мандатот на членот на Советот на Општина Центар - Скопје поради поднесување на оставка. Откако бил поднесен овој предлог, поднесен бил и нов Предлогот за поведување на постапка за утврдување на дисциплинска одговорност поднесен од страна на Ибраим Беќири Помошник Министер за внатрешни работи кој резултирал со Решение бр. 13.3.1-6002 од 23.01.2019 година донесено од страна на Министерот за внатрешни работи, по што веднаш е доставено и Известувањето за мирување на работно место или оставка на функцијата член на Советот на Општина Центар - Скопје.

Членот 23 од Уставот јасно предвидувал дека секое лице може да врши јавна функција без ограничување на определена група на лица. Изборниот законик во членот 9 предвидува дека: (1) На припадниците на вооружените сили на Република Македонија, припадниците на униформираниот дел на полицијата,

овластените службени лица во Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана и во Агенцијата за разузнавање од денот кога ќе бидат утврдени како кандидати, работниот однос им мирува. (2) Со денот на верификацијата на мандатот на лицата од ставот (1) на овој член, работниот однос им мирува.

Имајќи предвид дека барателот бил овластено службено лице во Министерството за внатрешни работи, според наводите во барањето, истиот немал никакви посебни овластувања од причина што работи на издавање на лични документи. Дополнително на тоа, МВР во периодот 2015-2017 година ги има овластено сите лица со посебни овластувања што значи до овој масовен чин, работното место на барателот не било со посебни овластувања.

Подносителот на барањето смета дека Министерството за внатрешни работи, на барателот му било оневозможил слобода на изразување и право да врши јавна функција само поради фактот дека барателот бил од најголемата опозициска партија во Република Северна Македонија.

Поради наведеното, односно дека на барателот му било оневозможено да извршува јавна функција согласно членот 23 од Уставот на Република Северна Македонија поради определена политичка припадност како и слобода на изразување, согласно членот 110 став 1 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија предлага да се уважи барањето и Судот да донесе решение со кое ќе утврди повреда на правата на барателот по основ на членовите 16 и 23 од Уставот и во иднина да не врши повреда по основ на политичка припадност на барателот Васко Робовалиев.

3. Судот на седницата од приложената писмена документација ја утврди следната фактичка состојба:

Во 2017 година во време на одржување на локалните избори во државата, работникот *Васко Робовалиев* по завршувањето на изборите бил избран за член на Советот на Општина Центар, со што се стекнал со статус на актуелен советник во општината, согласно извештајот од Верификационата комисија на Општина Центар. Уште при самата кандидатура за советник, *законска обврска на Васко Робовалиев како овластено службено лице* е со лично пополнето барање до Министерството за внатрешни работи да побара работниот однос да му биде ставен

во мирување, а именуваниот не го сторил тоа, односно не ги испочитувал одредбите од Законот за внатрешни работи, Колективниот договор на Министерството и Изборниот законик.

Согласно наведеното работникот Васко Робовалиев сторил потешко кршење на работниот ред и дисциплина по член 208 точка 21 од Колективниот договор на МВР каде било утврдено дека:

Работникот врши потешко кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски, утврдени со закон, колективен договор, правила и прописи на Министерството и договор за вработување, доколку основа, раководи, застапува, претставува политичка партија, членува во органите на партијата утврдени со нејзиниот статут, изразува и застапува партиски ставови и убедувања во вршењето на работите и задачите, носи или истакнува партиски симболи во просториите или во службените возила на Министерството, партиски се организира или дејствува во Министерството“.

Именуваниот, сторил повреда на член 168 точка 1 од Законот за внатрешни работи („Службен весник на РМ“ бр.42/2014, 116/2014, 33/2015, 5/2016, 120/2016, 127/2016, 142/2016, 190/2016 и 21/2018, во кој е утврдено дека:

Работник во Министерството не смее да основа, да раководи, да ја застапува и претставува политичката партија и да биде член на органите на партијата утврдени со нејзиниот статут“.

Подносителот на барањето, постапил спротивно на членот 9 од Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.40/2006, 136/2008, 148/2008, 155/2008, 163/2008, 44/2011, 51/2011, 142/2012, 31/2013, 34/2013, 14/2014, 30/2014, 196/2015, 35/2016, 97/2016, 99/2016, 136/2016, 142/2016, 67/2017, 125/2017, 35/2018, 99/2018, 140/2018, 208/2018, 27/2019 и 98/2019 каде е утврдено дека:

На припадниците во вооружените сили на Република Македонија, припадниците на униформираниот дел на полицијата, овластените службени лица во Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана и во Агенцијата за разузнавање од денот кога ќе бидат утврдени како кандидати, работниот однос им мирува.

Согласно наведеното, Васко Робовалиев како лице со статус на овластено службено лице бил должен од денот на утврдување како кандидат на советничка листа, согласно одред-

бите од Изборниот законик да го извести Министерството дека е утврден за кандидат на советничка листа, а подоцна и дека е избран за член на Советот во Општина Центар, со цел носење на решение за мирување на работниот однос во Министерството.

Васко Робовалиев и покрај тоа што му бил верификуван мандатот како советник во Совет на Општина Центар не го известил Министерството за настанатата ситуација и продолжил паралелно да извршува работи и задачи во Министерството за внатрешни работи, спротивно на членот 9 од Изборниот законик.

4. Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествена положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Според член 16 став 1 од Уставот се гарантира слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата.

Според членот 23 од Уставот секој граѓанин има право да учествува во вршењето на јавни функции.

Според член 28 алинеја 1 Од Деловникот на Уставниот суд, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако не е надлежен да одлучува за барањето.

Според член 50 став 1 од Уставот секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована на начелата на приоритет и итност.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата, според ставот 4 на овој член, не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење,

на нечовечко и понижувачко постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 112 став 3 од Уставот, одлуките на Уставниот суд се конечни и извршни.

Согласно членот 51 од Деловникот, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени во член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеца од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Во членот 52 од Деловникот е предвидено дека во барањето од членот 51, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита на слободите и правата, актите или дејствијата со кои тие се повредени, фактите и доказите врз кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучување на Уставниот суд.

Според Судот, а тргнувајќи од наводите изнесени во поднесеното барање, во овој случај не може да стане збор за повреда на одредбите од Уставот предвидени во член 110 алинеја 3 од Уставот, што се однесува на повреда на слободата на изразување и политичко здружување и дејствување од причина што писменото известување, кое според барателот е акт со кој му се повредуваат правата и слободите од член 110 алинеја 3 од Уставот, не може да има карактер на пропис, односно акт во смисла на членот 51 од Деловникот на Уставниот суд.

Ова, од причина што известувањето како писмен допис не уредува одредени права и обврски, односно не претставува пропис кој уредува конкретни права и обврски, туку истото само претставува информирање, односно известување за произнесу-

вање по одредена состојба од страна на Министерството за внатрешни работи, а со цел правилна примена на позитивната законска регулатива во Републиката по што е проследена друга постапка. Имено, ова дотолку повеќе што известувањето само по себе и по својата содржина, како и фактот дека не содржи правна поука, упатува на заклучок дека истото нема карактер на конечен или правосилен поединечен акт, ниту пак од него произлегува утврдување на преземање на одредено дејство, како што предвидува членот 51 од Деловникот.

Според оценка на Судот, ваквиот писмен допис претставува само барање за произнесување на барателот на околноста дали се повлекува од функцијата член на Советот на Општина Центар, или пак ќе поднесе барање за мирување на работниот однос се до престанокот на функцијата член на Советот, што е во смисла на членот 9 од Изборниот законик. По доставувањето на наведеното известување, со кое всушност барателот треба да се произнесе дали ќе го стави во мирување неговото работно место и ќе ја врши функцијата член на Советот на Општина Центар, на барателот по негово барање му е донесено Решение бр.08-952/2 од 21.02.2019 година со кое се констатира престанок на мандатот на член на Советот на Општина Центар- Скопје.

Имено, Министерството за внатрешни работи постапувало во смисла на членот 9 од Изборниот законик, според кој овластеното службено лице во Министерството, какво својство има барателот, од денот кога ќе биде утврден како кандидат, работниот однос му мирува, поточно со денот на верификацијата на мандатот на лицата од ставот 1 на овој член, работниот однос му мирува. Меѓутоа, барателот одлучил да остане на своето работно место и како последица на тоа по негово барање е донесено Решението со кое е констатиран престанок на функцијата член на Советот.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.89/2019 од 18.09.2019)**

## 55.

### У.бр.131/2018

**- Заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија (“Службен весник на Република Македонија” број 70/1992), на седницата одржана на 25 септември 2019 година, донесе

### РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Фуркан Велиов и др. сите од Штип, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование на учениците Роми во ООУ „Гоце Делчев“-Штип.

2. Фуркан Велиов, преку законски застапник Шејнус Велиов, Серап Демирова, преку законски застапник Есма Демирова, Емира Дурмишева, преку законски застапник Билент Дурмишев, Гамзе Идризова, преку законски застапник Мехриџан Идризова, Елами Дурмишев, преку законски застапник Џенгиз Дурмишев, Алпарен Сулиман, преку законски застапник Елсијан Сулиман, Зулфиќар Бајрам, преку законски застапник Деира Џеладинова, Ремзи Османов, преку законски застапник Бахара Османова, Фадил Шакиров, преку законски застапник Реџеп Шакиров, Ѓулизар Јашарова, преку законски застапник Селвер Јашарова, Сејдине Дестанова, преку законски застапник Северџан Дестанов, Волкан Демиров, преку законски застапник Ељбаки Демиров, Туран Демиров, преку законски застапник Седатин Демиров, Илмије Џеладинова, преку законски застапник Али Џеват Џеладинов, Левент Велиов, преку законски застапник Мустафа

Велиов и Берфин Велиова, преку законски застапник Ѓулсан Велиова, ученици запишани во ООУ „Гоце Делчев“ во Штип во учебната 2017/2018 година, како и Ахмет Демиров, преку законски застапник Демир Демиров, Чинар Халимов, преку законски застапник Семихан Јашаров, Адихан Мемедов, преку законски застапник Мери Парлапанова, Рожда Мемедова и Џелил Мемедов, двајцата преку законски застапник Адиле Мемедова и Мемати Мемедов, преку законски застапник Сенада Мемедова, ученици запишани во ООУ „Гоце Делчев“ во Штип во учебната 2018/2019 година, сите преку полномошник Софија Бојковска, адвокат од Скопје, до Уставниот суд на Република Северна Македонија, поднесоа барање за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на раса и национална припадност, во врска со остварување на правото на образование на учениците Роми во ООУ „Гоце Делчев“-Штип.

Барањето е насочено против Република Македонија, Министерството за образование и наука, Општина Штип и Општинско основно училиште на град Штип.

Подносителите на барањето сметаат дека се жртва на директна дискриминација со сегрегација поради нивно распоредување во паралелки кои со барањето се квалификувани како сегрегирани, што за последица имало нееднаков, различен, односно понеповолен третман на подносителите во однос на останатите ученици од мешаните паралелки, кој понеповолен третман се состоел во понизок едукативно-образовен процес по квантитет (скратени часови) и квалитет (нестручен кадар и отсуство на доволна посветеност и ангажман на наставниците), со што тие биле ограничени во можностите за понатамошно успешно наобразување, следствено и ограничени можности за пристап до вработување. Различниот пристап бил заради нивната припадност на ромската етничка заедница.

Барањето започнува со цитирање на одредби од Уставот и Деловникот на Уставниот суд, а се наведува и дека барањето има за цел да го прикаже проблемот со кој се соочувале родителите подносители Роми и нивните деца, запишани на редовна настава во основното училиште „Гоце Делчев“ во Штип, поточно проблемот во врска со распоредувањето на учениците првоодделенци по паралелки во учебната 2017/2018 и учебната 2018/2019 година.

Имено, во учебната 2017/2018 година, надлежните служби во основното училиште формирале три паралелки на првоодделенци. Две од формираните паралелки биле со мешан состав на ученици, составени од ученици Македонци, Роми, Власи и др., додека една паралелка била формирана како чисто ромска, составена од 18 ученици Роми, а во таа паралелка биле распоредени и 16-те подносителите на барањето од учебната 2017/2018 година.

(Од увидот во документацијата произлегува дека паралелката е составена од 17 ученици Роми и еден ученик Турчин, од кои 16 ученици Роми се подносителите на барањето)

Откако родителите на учениците Роми дознале дека во паралелката во која нивните деца биле распоредени, немало застапено ученици со македонска национална припадност, а како што имало нивна застапеност во мешаните паралелки, покрај ученици со ромска, влашка и турска национална припадност, изразиле несогласност нивните деца да учат во таа паралелка, по кој повод на ден 04.09.2017 година, иницирале и оствариле средба со директорот на училиштето со барање да се направи нова прераспределба на запишаните првоодделенци, но средбата не вродила успех, така што очекувањата на родителите, нивните деца да се образуваат и воспитуваат во средина која го поттикнува меѓусебното почитување, толеранција, дружење и пријателство помеѓу сите заедници, останале неисполнети.

Незадоволните родители се обратиле и до референтот за ромски прашања во Општина Штип, пред Општинскиот просветен инспекторат, Подрачниот просветен инспекторат, а на крајот пред градоначалникот на Општина Штип. Наведените служби стапиле во контакт со директорот со укажување за прекинување на таквата воспоставена пракса во рок од седум дена. Во врска со настанот бил извршен и вонреден инспекциски надзор од страна на Државниот просветен инспекторат, но и тоа поминало без успех, бидејќи според подносителите, директорот успеал да обезбеди потписи од родителите на учениците од мешаните паралелки дека истите не се согласуваат уште Роми да има во нивните паралелки.

Според наводите во барањето ниту еден од надлежните органи (државни, локални и други служби) не презеле (или не сакале да преземат) никакви дополнителни мерки и дејствија согласно закон, односно не презеле ниту една ефикасна мерка

која би довела до десегрегација на сегрегираниите паралелки во училиштето, а Законот за основното образование со членот 172-а тоа го нудел во случај кога постоеле повреди извршени од страна на директорот на основното училиште.

Откако и во учебната 2018/2019 година била објавена листата на формирани паралелки, односно повторно била формирана паралелка од 18 провооделенци составена од само ученици Роми (6 од нив се подносителите на барањето), родителите повторно реагирале кај надлежните служби за таквиот начин на формирање на одделенија во училиштето, но од страна на директорот им било кажано дека чисто етничката паралелка била формирана како последица на нивната несовесност, бидејќи децата ги запишале во прво одделение по истекот на рокот и токму од тие причини дел од децата биле распоредени во една паралелка, бидејќи останатите две паралелки веќе биле формирани уште пред тоа.

Според наводите во барањето, тие тврдења биле неосновани, односно дека сите подносителите биле запишани во законски предвидениот рок, односно во месец мај, а по завршување на уписниот рок, надлежните служби во училиштето, одлучиле за вкупниот број и состав на ученици кои ќе припаѓаат во едно одделение.

(Од увидот во доставената документација, Судот констатира дека сите подносителите не биле запишани во законски предвидениот уписан рок.)

Понатаму, во барањето се изложува што навеле надлежните служби од ООУ „Гоце Делчев“ од Штип во интервју за Институтот за човекови права од Скопје по прашањето за проблемите при запишувањето на првачињата во основните училишта, односно дека проблемот била реонизацијата која не се почитувала, но и дека проблем биле родителите на децата кои не биле Роми, едни, по чие барање се вршела распределбата на запишаните ученици по паралелки, а други кои воопшто не ги запишувале своите деца во училиштето „Гоце Делчев“ од Штип кое го именувале со погрдно име како „циганско училиште“.

Во барањето се наведува дека во учебната 2016/2017 година, 54 ученици кои не биле со ромска национална припадност, иако според реонот припаѓале во ООУ „Гоце Делчев“ во Штип, нивните родители одлучиле да ги запишат во друго реонско

училиште. Директорот во врска со ваквата појава изјавил дека тоа водело кон опасност во иднина да се формираат чисто етнички ромски паралелки доколку се продолжила практиката родителите на децата не-Роми да ги запишуваат своите деца во друго реонско училиште.

Според наводите во барањето, опасноста за која говорел директорот станала реалност во учебната 2017/2018 година, кога за прв пат била формирана чисто ромска паралелка, а која пракса продолжила и во наредната учебна 2018/2019 година кога повторно била формирана етнички чиста паралелка.

Во барањето понатаму се наведува дека нужно било да се истакне дека како една од најважните причини за појавата на сегрегацијата во етнички мешаните средини, се издвојувало непридржувањето до одредбите за реонизација при запишувањето на учениците. Имено, според Законот за основното образование, со актот за основање на основното училиште се утврдувал и бројот на учениците и реоните од кои се опфаќале учениците, а основното училиште било должно да ги опфати учениците од својот реон. Меѓутоа проблемот произлегувал поради тоа што Законот овозможувал во основно училиште да може да се запишат ученици од друг реон или од друга општина, доколку училиштето од друг реон, имало слободни места за запишување.

Според наводите во барањето, токму бројот на слободни места бил веројатно еден од клучните точки во легислативата коишто ја овозможувале сегрегацијата. Во ситуација, кога родителот можел да го запише детето во друго основно училиште од друг реон ако за тоа има согласност од училиштето во кое се запишува (регулирано со член 50 алинеја 2 од Законот за основното образование), јасно било дека биле оставени широки можности за да се изигра одредбата со која се предвидувало сите деца да учат во најблиското училиште. Според наводите во барањето, со тоа се загрозувала заложбата за интегрирано и инклузивно образование и се овозможувала сегрегација на учениците во различни училишта врз етничка или верска основа.

Понатаму во барањето се наведуваат меѓународни акти со кои се гарантира правото на образование и еднаквиот пристап до образованието и се изложуваат примери од праксата на Европскиот суд за човекови права од кои можело да се заклучи дека меѓународното право наложувало сегрегацијата да се

третира како особено остра форма на дискриминација, против која треба да се преземат сите неопходни мерки.

Во барањето се наведуваат и прописи од домашното законодавство во врска со спречување и заштита од дискриминација, меѓутоа што се однесувало до домашната легислатива и стратешки документи, сегрегацијата како поим и термин се среќавала ретко, односно постоењето на сегрегација било нотирано само во два стратешки документи, односно во Стратегијата за Ромите во Република Македонија и во Националната стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост во Република Македонија 2010-2020.

Во Стратегијата за Ромите во Република Македонија, подготвена од Министерството за труд и социјална политика во 2005 година, се нагласувало дека сегрегацијата на Ромите постоела во повеќе општествени сфери, а посебно во домувањето, образованието и во здравствените услуги за што се препорачувало нормирање на заштитни механизми против дискриминација и сегрегација. Законот за спречување и заштита од дискриминација ја забранувал дискриминацијата, но никако не ја обработувал сегрегацијата и не пропишувал проактивни мерки за нејзино сузбивање. На линија на ваквите недоречености во домашната легислатива биле заклучоците на Меѓународната мрежа на независни експерти за основните права, според кои законите за антидискриминација не биле ефикасни во справување со сегрегацијата на Ромите, без притоа да се донесат и да се имплементираат позитивни обврски насочени кон десегрегација на Ромите во образованието.

Народниот правобранител редовно алармирал за појавата на сегрегација во своите извештаи, а во извештајот за 2014 година, се наведувало дека биле спроведени активности за следење на уписите на децата во прво одделение во основно образование со цел да се утврдело дали и колку се почитувала одлуката за реонизација при уписите во основните училишта во Македонија, како и составот на паралелките во училиштата каде што учеле деца со различна етничка припадност. Меѓутоа спроведените истражувања потврдиле дека одлуката за реонизација при упис на првачиња не се почитувала еднакво во сите основни училишта и отсуствувала поголема ажурност од надлежните органи на локалната самоуправа за превенирање и надминување на сегрегацијата во училиштата на нивната територија. Во

извештајот се наведувало дека сегрегацијата во државата била воочлива во неколку основни училишта во државата, меѓу кои и основното општинско училиште „Гоце Делчев“ во Штип, за кое било констатирано дека состојбата на сегрегација се појавувала поради тоа што родителите одбивале да ги запишат своите деца во училишта каде што имало поголем број на деца припадници на ромската етничка заедница.

Истражувања на тема дискриминација и сегрегација спроведувале и здруженија на граѓани кои се занимавале со заштита на човековите права, како Европскиот центар за правата на Ромите од Будимпешта и Институтот за човекови права од Скопје. Како резултат на спроведено истражување во текот на 2016 година на тема сегрегација на учениците Роми во основните училишта, наведените здруженија воочиле дека ситуацијата била алармантна во Штип и со поднесок најпрво се обратиле до Општината во Штип, во кој било поставено барање за доследно почитување на одлуката за реонизација, а со чие почитување би се отстранила сегрегацијата на ромските ученици во основните училишта, а од друга страна ќе се зголемела интеграцијата на учениците Роми и ќе се развиел меѓуетничкиот живот и културата во Општина Штип. На барањето, Општината одговорила дека во целост го почитувала и го следела спроведувањето на законските одредби од посочениот Закон за основното образование.

Во барањето, покрај наведеното, се изложува што претставувала сегрегацијата како појава во општеството, односно дека таа била чин на одвојување на една група или повеќе групи од останатите, дека сегрегацијата била дефинирана како систем од репресивни мерки и постапки со кои се спречувало или се отежнувало мешање на луѓето кои се перцепирале како припадници од различни групи, дека акт на сегрегација постоел независно од тоа дали се правела од страна на државни органи или на други органи, приватни лица или структури од јавен карактер (посетување училишта, посетување болници, ресторани итн.).

Се наведува дека сегрегацијата во образованието имала повеќекратни последици, како за Ромите така и за општеството во целина бидејќи сегрегираниот образование било неквалитетно и не водело до успешна инклузија на граѓаните во општеството, туку предизвикувало продлабочена сегрегација и гетоизација, дека сегрегираниите училишта не давале квалитетно образование како оние од редовното образование што се спроведувало во училиш-

тата во кои се школувало мнозинството, дека наставата се изведувала со скратено време, а компетентноста на наставниците, квалитетот на ресурсите и севкупниот наставен процес бил значително понизок.

Со барањето се смета дека за формирањето на паралелките свесен придонес имал и самиот директор бидејќи на прашање како се распоредувале учениците по одделенија, директорот одговорил дека тие станале сервисна служба на родителите, бидејќи тие доаѓале и им кажувале во кое одделение сакале да учат нивните деца и ги уценувале училишните служби дека ќе ги префрлат децата во друго училиште, ако не биле запишани кај наставничка каде што тие сакале.

Во барањето како сторители на дискриминаторски дејствија се посочуваат директорите на основното училиште (претходниот за учебната 2017/2018 и актуелниот за учебната 2018/2019 година) со наводи дека презеле дејствија на обезбедување на потписи од родителите на учениците не-Роми од мешаните паралелки, во прилог на тоа дека родителите не се согласувале да има нови деца Роми во двете мешани паралелки за кои од страна на родителите на децата Роми од етничко чистата паралелка, било побарано трансформирање.

Според наводите во барањето со наведените противправни дејствија, родителите и учениците Роми од етнички чистата паралелка биле ставени во понеповолна положба во однос на останатите родители и ученици од мешаните паралелки, кои вршеле директна дискриминација врз нив, со што се повредувало нивното право на еднаквост и заштитата од дискриминација при остварувањето на нивното уставно право на образование.

Во барањето се наведува дека со ваквите дејствија се придонесувало кон исклучување на децата Роми од редовното образование, а поради квалитетот на наставата која децата Роми ја следеле во сегрегираниите паралелки, се доведувало до намалување на нивните можности за продолжување со образованието, соодветно вработување и заработувачка.

Во врска со наведеното, во барањето како прашање се поставува, дали директорот на училиштето во неговото работење бил должен да го почитува Уставот, законите и другите прописи кои налагале еднаквост во пристапот до права меѓу заедниците или бил должен селективно да ги почитува желбите на родите-

лите не-Роми за начинот на формирањето на паралелки и составот на истите, притоа дискриминирајќи ги учениците Роми и нивните родители.

За докажување на наводите за сторена дискриминација со сегрегација, односно повреда на правото на образование преку различен, понеповолен третман во основното училиште, подносителите се повикуваат на истражување за сегрегација на ученици Роми во основно образование во Република Македонија од страна на Здружението на граѓани Институт за човекови права Скопје и Европскиот Центар за правата на Ромите од Будимпешта, октомври 2016 година, како и изведување на доказ со распит на странки пред Уставниот суд.

На крајот, во барањето се наведува дека согласно со горенаведеното, тужителите му предлагаат на Уставниот суд да донесе одлука со која барањето за заштита на правата и слободите ќе го усвои во целост, да утврди дека Министерството за образование и наука, Општина Штип и ООУ „Гоце Делчев“ од Штип, секој во рамките на своите надлежности сториле повреда на забраната за дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност во контекст на правото на образование на учениците Роми, да им забрани на Министерството за образование и наука, Општина Штип и ООУ „Гоце Делчев“ од Штип во иднина да преземаат мерки кои доведуваат до директна или индиректна дискриминација на учениците Роми, а со тоа и сегрегација како посебен облик на дискриминација во сферата на образованието и да ги задолжи тужените да им ги надоместат трошоците на постапката во рок од 8 дена од денот на правосилноста на барањето за заштита на слободите и правата.

Во врска со доставеното барање за заштита на слободи и права, во претходната постапка се констатирани низа недостатоци и непрецизности во однос на елементите кои согласно член 50 и 51 од Деловникот на Уставниот суд треба да бидат содржани во барањето за заштита на слободи и права, за што од страна на службата на Судот, со дописи Р.бр.60/2018 од 04.12.2018 година, Р.бр.64/2018 од 07.12.2018 и У.бр.131/2018 од 15.03.2019 година, се укажува на недостатоците и на потребата од нивно отстранување, како и да се приложат доказите на кои се заснова барањето за заштита на слободи и права, а исто така подносителите беа известени од потребата да го информираат Судот, дали побарале

судска заштита, односно иницирале тужба за заштита на слободите и правата пред надлежен суд.

Во доставените поднесоци за прецизирање стојат истите наводи како и во барањето, односно се повторуваат претходно изнесени наводи со дополнување дека дискриминацијата врз подносителите била сторена со дејствие од страна на претходната директорка за учебната 2017/2018 година и актуелниот директор за учебната 2018/2019 година, односно со непостапување по барањата од родителите на децата Роми да се изврши повторна прераспределба на формираните паралалеки, а со постапување по барањата од родителите од мешаните паралелки да не се врши нова прераспределба на запишаните првоодделенци.

Повторно се наведува дека, дополнително како поткрепа на дискриминаторското однесување влијаела и одлуката за реонизацијата и можноста која Законот за основно образование ја давал во однос на тоа дека родителите имале право своите деца да ги запишат и во друго реонско училиште доколку имало слободни места и други наводи кои веќе беа изнесени во барањето.

Во врска со барањето од страна на Судот да се достават сите докази во поткрепа на изнесените факти за сторена дискриминација со сегрегација, односно докази со кои се докажува тврдењето за различно, понеповолно третирање на барателите (скратени часови, некомпетентни наставници, образовна програма со понизок степен и сл.), од страна на полномошникот на барателите, такви докази не беа доставени, а на барање да се појасни и докаже дали наставно-образовната програма која се одвивала во паралелките во кои учат подносителите, е различна од онаа по која учат децата од мешаните паралелки, на истото е одговорено дека наставно-образовната програма е иста за сите паралелки, но дека по кажување на родителите Роми, проблемот бил во наставниот кадар, односно во наставниците кои го пренесувале знаењето на учениците, оценето од страна на родителите како неквалитетно и со недоволен ангажман, за што со барањето се предлага распит на странки.

Со дополнителните поднесоци се приложуваат документи коишто општо се однесуваат на истражувања, барања, одговори и сл. спроведени од здруженија на граѓани за состојбата на ученици Роми во основното образование.

Во дополнително доставените поднесоци се наведува дека во октомври-ноември 2017 година, родителите на подносителите на барањето, имале поднесено граѓанска тужба до Основен суд Скопје, преку адвокат полномошник Алма Мустафовска за што во прилог доставуваат тужба и одлуки на првостепен и второстепен суд.

Од увид во истите, ваквите наводи, не се потврдија како точни.

3. Во врска со предметното барање за заштита на слободи и права, Уставниот суд, врз основа на приложената и прибавена документација, ги констатира следните факти во врска со предметниот случај:

Градот Штип има пет реонски основни училишта и тоа: ООУ „Гоце Делчев“, ООУ „Димитар Влахов“, ООУ „Тошо Арсов“, ООУ „Ванчо Прке“ и ООУ „Славејко Арсов“.

Во основните училишта во Штип, распределбата на првоодделенците се вршела врз основа на одлука за реонизација на јавните основни училишта на територијата на Општина Штип, која ги опфаќала населените места, улиците и броевите што припаѓале кон одредено училиште на територијата на Општината.

Според Законот за основното образование, основното училиште било должно да ги опфати учениците од својот реон. Според истиот закон, родителот имал право да го запише своето дете во основно училиште во реонот во кој живее или онаму каде што постојано престојува, меѓутоа според истиот закон, родителот можел да го запише детето во друго основно училиште во истиот или друг реон, ако за тоа имало согласност од училиштето во кое се запишува и доколку имало слободни места за запишување.

Од страна на училишната администрација на основното училиште „Гоце Делчев“ од Штип, била забележана појава на намалување на бројот на запишани ученици првоодделенци со македонска етничка припадност. Училиштето констатирало дека според одлуката за реонизација учениците требало да бидат запишани во ООУ „Гоце Делчев“-Штип, но истите од страна на нивните родители биле запишувани во други реонски основни училишта.

Законот за основното образование ја давал таа можност, но ваквата појава од страна на училишната администрација во ООУ

„Гоце Делчев“-Штип, била оценета како загрижувачка и алармантна бидејќи недоследното почитување на одлуката за реонизација на територијата на Општина Штип, не само што резултирало со намален број на ученици во нивното училиште, туку и со проблемот на неможност училиштето да ги почитува и практикува принципите на распоредување на учениците по паралелки според етничка припадност, социоекономски статус, родова припадност и др., поради намалениот број на ученици со македонска етничка припадност.

Имено, како последица од одлевање на ученици од македонската етничка припадност, основното училиште констатирало дека застапеноста на бројот на учениците Роми во училиштето се зголемувал, која застапеност и онака била присутна поради фактот што најголем број од жителите Роми во Општина Штип, живееле во населби, кои се наоѓале во непосредна близина на реонското основно училиште „Гоце Делчев“ од Штип.

За таквата констатирана состојба основното училиште преземало и реализирало низа активности и мерки на терен како домашна посета на идните првачиња од страна на формирани тимови од наставници и доставување на промотивен флаер, состанок со општинскиот просветен инспектор, како и со градоначалникот, со петиција потпишана од сите наставници и стручната служба за донесување на одлука за почитување на реонизацијата од страна на сите основни училишта, се' со цел да се опфати поголем број на ученици од реонот на основното училиште „Гоце Делчев“-Штип. Меѓутоа, резултатите од активностите и мерките коишто училиштето ги преземало во таа насока, изостанувале, бидејќи Законот, му давал право на родителот да го запише своето дете во друго реонско училиште во Општината, доколку има слободни места.

Од тие причини, уште во 2016 година, поточно на 31.05.2016 година, во основното училиште „Гоце Делчев“ бил одржан состанок во присуство на директорот, одделенските наставници, предметните наставници и педагошко-психолошката служба на кој се заклучило дека основното училиште имало потреба од итна поддршка од страна на Општината во смисла на донесување на одлука што ќе значела стоп за запишување на ученици од нивното училиште во други училишта.

Следствено на заклучоците од состанокот, со допис број 03-348/1 од 29.06.2016 година, тогаш актуелната директорка се

обратила до Советот на Општина Штип, со барање, Општината на седница да донесе одлука за доследно почитување на реонизацијата за запишување на ученици во прво одделение од страна на сите основни училишта во Општина Штип, односно одлука со која ќе ги задолжи сите училишта да ја почитуваат реонизацијата и само од оправдани причини да може да се запишуваат ученици од друг реон.

Во однос на ситуацијата во нивното училиште „Гоце Делчев“, било побарано да не се почитува реонизацијата од другите училишта во однос на учениците Роми, односно да се направи позитивна дискриминација, во смисла истите подеднакво да бидат распоредувани во сите училишта, а не само во реонот каде припаѓале, со цел да не дојде до групирање на учениците Роми на едно место, во едно училиште, што би било од влијание врз зголемувањето на нивното чувство за еднаквост во општеството и поттикнување на социоемоционалниот развој кај учениците.

Заедно со барањето бил доставен материјал од училиштето и тоа записник со архивски број 03-348/2 од 29.06.2016 година од состанок на вработените, со предлог мерка за изнаоѓање начин за обезбедување бесплатен превоз за учениците од ромската етничка припадност кои ќе бидат распоредени во поодалечени училишта од нивното место на живеење, се' со цел да бидат превезувани и во останатите училишта во Општина Штип, на кој начин би се превенирала и спречила нивната етничка концентрација само во ООУ „Гоце Делчев“-Штип, бидејќи според локацијата училиштето се наоѓало во реон во кој поголем број од населението биле од ромска националност. Училиштето истакнало дека промената на Законот во однос на реонизацијата, не можела веднаш да се спроведе, но проектот позитивна дискриминација можел веднаш да се реализира.

Училиштето констатирало дека моменталната реонизација не била во прилог ниту на основното училиште „Гоце Делчев“ – Штип, а ниту на учениците, од кои причини училиштето барало промена или ревидирање на реонизацијата со конкретен предлог до Советот на Општината, со предлог на улици и броеви кои треба да припаднат на одредени училишта, се' со цел да се надминат ризиците со кои основното училиште „Гоце Делчев“ се соочувало.

Меѓутоа, ситуацијата за која училиштето барало преземање на мерки во 2016 година, не била надмината, така што и во учебната 2017/2018 година, 51 ученик со македонска национална припадност кои според реонизацијата требало да бидат запишани во ООУ „Гоце Делчев“ – Штип во учебната 2017/2018 година, биле запишани во четири други општински училишта, односно 25 ученици во ООУ „Ванчо Прке“, 17 ученици во ООУ „Димитар Влахов“, 8 ученици во ООУ „Тошо Арсов“ и 1 ученик во ООУ „Славејко Арсов“.

Состојбата на одлевање на ученици со македонска национална припадност од основното училиште „Гоце Делчев“-Штип, а од друга страна состојбата на се’ повеќе запишани ученици Роми во тоа училиште, ја зголемувало концентрацијата на ученици од ромската етничка заедница, што во учебната 2017/2018 година, било причина за формирање на паралелка на првоодделенци составена од 17 ученици од ромската етничка заедница, а еден ученик од турската етничка заедница, покрај две мешани паралелки составена од ученици со различна етничка припадност.

Имено, во учебната 2017/2018 година во ООУ „Гоце Делчев“ – Штип, како првоодделенци биле запишани вкупно 81 ученик, од кои 52 деца од ромската националност, 24 деца од македонската, 3 деца од турската и 2 деца од влашката националност.

Со истиот проблем основното училиште се соочило и во учебната 2018/2019 година, иако Советот на Општина Штип донел нова одлука за реонизација на јавните основни училишта на територијата на Општина Штип и усвоил Правилник за запишување на деца во основните училишта, сепак практиката на непочитување на реонизацијата продолжила, а одливот на деца од нивното училиште, пред се од македонската националност, се’ уште бил присутен.

Имено, во учебната 2018/2019 година во ООУ „Гоце Делчев“ – Штип, како првоодделенци биле запишани вкупно 70 ученици, од кои 47 деца од ромската националност, 21 дете од македонската и 2 деца од турската националност.

Во одговорот од ООУ „Гоце Делчев“-Штип се наведува дека при намален број на ученици од македонската етничка припадност, основното училиште се соочило со проблемот на неможност училиштето да ги почитува и практикува принципите на распоре-

дување на учениците по паралелки според етничка припадност, социоекономски статус, родова припадност и др.

Во одговорот, училиштето забележува дека одлуката за реонизација не се почитувала ниту од родителите на децата Роми.

Имено, поголем број на деца кои живееле на улиците „Косовска“ и „Раденски пат“ биле со доминантно ромско население и требало да бидат запишани во ООУ „Гоце Делчев“ - Штип, но дел од учениците од ромската населба според реонизацијата не припаѓале на училиштето „Гоце Делчев“ – Штип, туку на ООУ „Димитар Влахов“-Штип. Меѓутоа родителите на учениците Роми кои според реонизацијата требало да бидат запишани во ООУ „Димитар Влахов“-Штип, своите деца не ги запишувале во тоа училиште, иако биле упатувани таму да ги запишат, туку повторно ги запишувале во ООУ „Гоце Делчев“ – Штип. Училиштето притоа согласно Законот за основното образование, било должно да ги запише и децата кои не припаѓаат на тоа училиште, доколку има слободни места.

Во одговорот се наведува дека воспитно образовниот процес во сите три паралелки од двете учебни години, се одвивал подеднакво за сите првоодделенци според редовната програма за основното образование.

Кон одговорот, основното училиште приложува документација во врска со активностите кои биле преземени во основното училиште по повод реакцијата кај 16 родители на ученици Роми кои биле распоредени во паралелката од учебната 2017/2018 година во која немало застапено македонски ученици.

Имено, по изразената реакција и барање на родителите Роми да се изврши трансформација на трите формирани паралелки и повторна прераспределба на учениците по паралелки со цел и нивните деца да учат во мешана паралелка, директорката на основното училиште „Гоце Делчев“ -Штип, закажала итни вонредни родителски средби со родителите на учениците од трите паралелки за ден 06.09.2017 година, со единствена точка на дневен ред-прераспределба на учениците по паралелки.

Истовремено, незадоволните родители упатиле реакција и до Државниот просветен инспекторат од Штип, градоначалникот на Општина Штип, овластениот општински инспектор и други институции.

На ден 06.09.2017 година Државниот просветен инспекторат извршил вонреден инспекциски надзор во ООУ „Гоце Делчев“-Штип, во присуство на државен просветен инспектор, директорката на основното училиште и училишниот педагог, а во Записник број ИП. I бр.09-170 од 06.09.2017 година, била констатирана состојбата опишана погоре, како и тоа дека училиштето по повод настанатата состојба, закажало итни родителски средба со архивски број 02-418/1 од 05.09.2017 година.

Во текот на истиот ден (06.09.2017 година) биле одржани и закажаните вонредни родителски средби со родителите на децата од трите формирани паралелки во присуство на овластен просветен инспектор и советничка за основно образование.

Родителската средба со родителите кои го покренале прашањето за нова прераспределба на првоодделенците, завршила со едногласно прифаќање на присутните родители Роми на предлогот од директорката за нова прераспределба. Меѓутоа, на предлогот за нова прераспределба на запишаните првоодделенци од учебната 2017/2018 година, настанала реакција, но, сега од страна на родителите на децата од двете мешани паралелки кои категорички се спротивставиле на предложеното решение за повторна прераспределба на запишаните првоодделенци, кои побарале, сите ученици без разлика дали се Македонци или Роми, да си останат во своето одделение, а својот став го изразиле со петиција, доставена до училиштето на 11.09.2017 година со приемен број 03-431, а и до други институции во Општина Штип, потпишана од 50 родители.

Во приложената петиција, со дознака до основното училиште, Општина Штип, општинскиот просветен инспектор, Државниот просветен инспектор и Министерството за образование и наука, родителите навеле дека по нивното запознавање на одржаните родителски средби дека ќе се врши нова прераспределба на учениците по барање на родители чии деца учеле во друг клас, односно каде што имало само ученици од ромската етничка заедница, тие едногласно одлучиле дека не дозволуваат прераспределување на запишаните првачиња, посебно по започнувањето на наставната година, а доколку дошло до прераспределба, биле решени да ги отпишат децата од ООУ „Гоце Делчев“-Штип и да ги запишат во други училишта. Навеле и дека биле свесни за намалениот број на запишани ученици во сите училишта, како и за

големиот одлив на ученици од ова училиште, но нагласиле дека слободни места имало во сите училишта.

Покрај нагласувањето на нивниот дециден став, во петицијата родителите навеле дека акцент требало да се стави и на емоционално-психолошките последици со кои ќе се соочеле учениците, бидејќи за нив веќе била започната учебната година со нивната наставничка и требало да се земе во предвид дека станувало збор за деца од кои најголем дел биле со ненавршени шест години. Кон петицијата приложиле список со потписи од родители на учениците од мешаните паралелки.

Од приложената петиција од родители кои се спротивставиле на барањето за нова прераспределба на запишаните првоодделенци, се констатирани потписи од родители на деца, не само од македонската етничка заедница, туку потписи и од родителите на децата Роми од мешаните паралелки.

Во врска со доставената петиција од родителите од двете мешани паралелки, во основното училиште повторно било разговарано со родителите кои го покренале барањето за прераспределба на сите запишани ученици во прво одделение, на што од страна на училиштето им било укажано дека со прераспределбата немало да се постигне решение на нивното барање, но дека доследно ќе се почитувала изјавата за запишување на деца од македонска етничка припадност само во таа паралелка како и дека во соработка со овластениот општински инспекторат и советникот за основно образование при Општина Штип, ќе се направел напор за запишување на деца од македонска етничка припадност од другите училишта во ООУ „Гоце Делчев“-Штип, кои припаѓале на тој реон.

Дел од родителите на учениците кои го покренале прашањето за прераспределба на паралелките, поднеле писмена изјава со приемен број 03-451 од 16.09.2017 година и прилог список на родители со своерачни потписи, дека привремено се откажуваат од своето барање за прераспределба. Во истата стојат наводи за нивното несогласување од постоење на чисто ромска паралелка и за барањето за нова прераспределба на првачињата, но дека по преземените мерки тие увиделе дека со прераспределбата немало да се реши нивното барање, бидејќи родителите на учениците од другите две паралелки доставиле петиција дека ќе ги отпишеле своите деца, со што ќе се создале услови за затворање на пара-

лелките или создавање на три етничко чисти паралелки само со ученици од ромската етничка заедница.

Понатаму во изјавата навеле дека со оглед на тоа дека родителите на децата биле задоволни од работата на наставничката, се согласуваат нивните деца да останат во паралелката со нивната наставничка.

Една година по овие настани, по сознанието дека и во учебната 2018/2019 година, била формирана паралелка, составена од 18 ученици првоодделенци, сите Роми, 16 ученици од учебната 2017/2018 година и 6 ученици од учебната 2018/2019 година, до Уставниот суд се доставува предметното барање.

4. Според член 8 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно членот 44 од Уставот, секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови. Основното образование е задолжително и бесплатно.

Според член 50 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Ограничувањето на слободите и правата не може да се однесува на правото на живот, забраната на мачење, на нечовечко и понижувачко

постапување и казнување, на правната одреденост на казнивите дела и казните, како и на слободата на уверувањето, совеста, мислата, јавното изразување на мислата и вероисповеста.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот е утврдено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 5 став 1 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ број 96/2019) пред судовите се заштитуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите субјекти во Република Македонија.

Според член 2 став 1 од Законот за основното образование („Службен весник на Република Македонија“ број 103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017 и 64/2018), секое дете има право на основно образование.

Според член 46 од Законот за основното образование децата во прво одделение во основното училиште се запишуваат во месец мај за следната учебна година (став 1). Во ставот 3 е уредено дека основното училиште е должно да ги опфати учениците од својот реон, а основното училиште може да запише ученици од друг реон или од друга општина само доколку има слободни места за запишување (став 4). Основачот го утврдува реонот на основните училишта од кои се запишуваат учениците (став 5).

Според член 50 од Законот, родителот има право да го запише детето во основното училиште во реонот во кој живее или каде што постојано престојува (став 1). Според став 2 родителот може да го запише детето во друго основно училиште во истиот или друг реон ако за тоа има согласност од училиштето во кое се запишува. Согласно став 3 списокот на децата од реонот за запишување во основното училиште се добива од надлежните служби во единицата на локалната самоуправа кои водат

евиденција на постојаните и привремените жители. Според став 5 во текот на школувањето ученикот може да премине во друго основно училиште ако има согласност од училиштето во коешто преминува.

Со член 2 став 2 од Законот за основното образование, се забранува дискриминација по основ на пол, раса, боја на кожата, национална, социјална, политичка, верска, имотна и општествена припадност во остварување на правата од основното воспитание и образование, утврдени со овој закон.

Со член 172-а став 1 алинеја 2 од Законот, се предвидува глоба во износ од 1.200 евра во денарска противвредност, ако во основното училиште се врши дискриминација, која ќе му се изрече за прекршок на основното училиште.

Според ставот 2 на членот 172-а од Законот, глоба во износ од 30% од одмерената глоба за правното лице ќе му се изрече за прекршокот од ставот 1 на овој член на директорот на основното училиште.

Од наведените законски одредби произлегува дека Законот за основното образование забранува и санкционира дискриминација во основното училиште. Воедно, расната и друг вид дискриминација е утврдена како казниво дело со закон, односно со членот 417 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија” број 37/1996, ..., 248/2018).

Со новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ број 101/2019) од 22.05.2019 година, поимот сегрегација се дефинира со членот 12 кој гласи:

“Сегрегација е физичко одделување на лице или група лица врз дискриминаторска основа без легитимна или објективно оправдана цел.“

Правото на еднаквост и недискриминација и правото на образование се гарантирани и со Европската конвенција за човекови права и слободи.

Во членот 14 (забрана на дискриминација) на Конвенцијата се наведува: „Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално

потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус“.

Според член 1 од Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО изразот „дискриминација“ опфаќа секое разликување, исклучување, ограничување или предност заснована врз раса, боја на кожа, пол, јазик, вера, политичко или секое друго убедување, општествено или национално потекло, економска положба или раѓање, кое има за цел или последица уништување или нарушување на еднаквото постапување во областа на просветата, а особено: а) ограничување на пристап на кое било лице или група кон разните типови или степени образование; б) ограничување на образованието за кое било лице или група на пониско ниво; ц) воведување или задржување на одвоени просветни системи или установи за поединци или групи со резерва од членот 2 на оваа Конвенција; д) ставање на кое било лице или група во положба неспоива со достоинството на човекот;

Во членот 2 од Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО е наведено дека нема да се сметаат за дискриминација во смисла на членот 1 од оваа Конвенција, ако е допуштено во државата, следните случаи: а) создавање или задржување на одвоени школски системи или установи за ученици од различен пол, ако тие системи или установи обезбедуваат еднаков пристап кон образованието, ако наставниот персонал има иста стручност и ако имаат исти школски простории и опрема од ист квалитет и ако допуштаат спроведување на исти или еднакви наставни програми; б) создавање или задржување поради вера или јазик, одвоени системи или установи за образование по избор на родителите или законските старатели на учениците, ако вклучувањето во тие системи или установи е доброволно и ако образованието е во согласност со нормите кои можат да бидат пропишани или одобрени од надлежните власти, особено за образование од ист степен; ц) создавање или задржување на приватни школски установи, ако целта им е да овозможат неисклучување на која било група туку зголемување на можностите за образование кое го пружаат јавните власти, ако нивната работа одоговара за таа цел и ако образованието е во согласност со нормите кои можат да бидат пропишани или одобрени од надлежните власти, особено за образование од ист степен.

Според дефиницијата на Европската комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ), сегрегацијата претставува акт (дејствие) со кое некое физичко или правно лице се одвојува од други врз основа на определени карактеристики (основи) без за тоа да постои објективно и разумно оправдување, во согласност со дефиницијата за дискриминација.

Погоре е наведена дефиницијата за дискриминација, односно што таа претставува, но според правилата на меѓународното право, кои се и национални правила, се прави разлика помеѓу директната и индиректната дискриминација.

Со барањето, подносителите кои се со ромска национална припадност, тврдат дека врз нив во ООУ „Гоце Делчев“ во Штип, била сторена директна дискриминација со сегрегација.

Директната дискриминација постои во случај кога едно лице се става во понеповолна положба во споредба со друго лице, во идентични ситуации, а поради некој заштитен дискриминаторски основ.

Согласно наведената дефиниција, за да постои директна дискриминација:

Прво, мора да се докаже постоење на полош или понеповолен третман;

Второ, овој понеповолен третман се докажува споредувајќи ја ситуацијата со некое друго лице во идентична ситуација;

Трето, понеповолниот третман се прави по некој заштитен дискриминаторски основ; и

Четврто, потребно е да постои идентичност на ситуациите на двете лица кои се споредуваат.

Постапките кои резултираат со дискриминација без дискриминаторска цел се познати како индиректна дискриминација.

Индиректната дискриминација се појавува во случаите кога „некоја навидум неутрална одредба, критериум или практика, ги става припадниците“ на определена група (по некој дискриминаторски основ) во посебна понеповолна положба во споредба со другите лица, освен ако таквата одредба, критериум или практика е објективно оправдана за некоја легитимна цел и мерки соодветни и неопходни за постигнување на таа цел.

Тргувајќи од наведената дефиниција, за да се докаже индиректна дискриминација, пред сè, треба да постои:

- одредено неутрално правило, критериум или практика (правило кое не ги третира поединците неповолно самото по себе);

- вториот елемент е неутралното правило или мерка да резултираат во „непропорционално (поголемо) исклучување на припадниците на определена група (по некој дискриминаторски основ) од можноста да се користат со некое право; и

- ваквите правила да не се неопходни и оправдани во односите во кои се употребуваат.

Доброволното дејствие кога едно лице самото се одвојува од другите врз основа на некоја карактеристика, не претставува сегрегација како форма на дискриминација.

Сегрегацијата на ромските деца вклучени во образованието може да има неколку карактеристични форми.

Повеќето од нив може да се класифицираат во три групи:

1. Сегрегација меѓу две или повеќе училишта (онаму каде што ромските деца се мнозинство). Постоенето училишта каде што повеќето или мнозинството од учениците се припадници на една етничка група, посебно од ромската заедница, е проблем кој се должи на сегрегацијата во домувањето. Таа е резултат на гетоизација на одделните населби во поголемите градови или предградија во кои традиционално живеат Ромите.

2. Сегрегација во рамките на едно училиште (онаму каде што ромските деца се тргнати настрана од другите деца за време на наставата и за време на училишните активности). Оваа форма на сегрегација (во рамките на едно исто училиште) претставува присуство на ромските и неромските ученици во исто училиште, што е повеќе суптилна по својот облик и на почетокот не е толку очигледна, изразена преку одделенија само со ромски ученици, а другите одделенија да се составени од ученици припадници на други етнички групи и

3. Сегрегација во специјални училишта (вклучувајќи училишта за деца со ментална попреченост). Оваа форма на сегрегација се состои во висока застапеност на ромските деца во специјалните училишта. Овие специјални училишта се основани за да им помогнат на децата со ментални пречки и деца со пречки во развојот со цел да ја разберат наставната програма наменета

за учениците од редовниот образовен систем. Причината за толку големото присуство на ромски деца во овие училишта е главно резултат на недостиг на разбирање на јазикот на кој тие се тестираат, културната нечувствителност итн. Но треба да се спомене и тоа дека многу родители ги запишуваат своите деца во овие училишта поради можноста да добијат помош од државата во случаи кога станува збор за дете со попреченост.

Европскиот суд за човекови права се води од концептот на сегрегација изграден од страна на Европската комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ) која во Општата препорака број 7, сегрегацијата ја дефинира како:

„Чин со кој физичко или правно лице одвојува други лица врз основа врз основа на расата, бојата на кожата, јазикот, верата, националноста, националното или етничкото потекло, без објективно и разумно оправдување, во согласност со предложената дефиниција на дискриминација“.

Главни елементи на дефиницијата се: прво, одделување на лица или групи на лица, второ, од други лица/групи во споредлива ситуација, и трето, без нивна информирана согласност/барање и без законот експлицитно да го дозволува тоа. (на пример: разделување на децата Роми и оние кои не се Роми во училиштето).

Според меѓународното право сегрегацијата е забранета, без оглед дали таа е намерна или последица од ненамерни процеси и се третира како особено остра форма на дискриминација.

Европскиот суд за човекови права во Стразбур постапува по индивидуални жалби на апликанти за заштита на слободи и права, за што апликантите треба да покажат присуство на процесни претпоставки за процесуирање на жалбата и мериторно постапување по истата од страна на Судот.

Системот на заштита на основните слободи и права воспоставени со Европската конвенција за човекови права се заснова врз начелото на супсидијарност при што Судот во Стразбур, особено води сметка дали се исполнети критериумите за прифатливост од членот 35 од Европската конвенција за заштита на човековите права.

Според членот 35 став 1 од Конвенцијата, „Судот може да прифати случај само откако ќе бидат исцрпени сите домашни

правни средства, врз основа на општо прифатените принципи од меѓународното право и во рок од 6 месеци сметано од датумот на кој е донесена конечната интерна одлука.”

Од наведеното произлегува дека Европскиот суд за човекови права се раководи од начелото на супсидијарност според кое начело Судот, ќе се впушти во постапување по апликации на жалители доколку од страна на апликантот се исцрпени сите редовни правни средства кои му стојат на располагање за заштита на слободите и правата, па дури и на вонредните правни средства доколку се сметаат за ефикасни, во спротивно апликациите се сметаат за недопуштени.

Според тоа, Европскиот суд за човекови права е супсидијарен во однос на националните системи за заштита на човековите права, со цел да им се даде можност на националните судови да постапат по прашањата од сферата на човековите слободи и права, доколку тие се повредени од страна на националните власти, преку постапување по индивидуални барања за заштита на слободи и права на човекот и граѓанинот, што е во интерес како на повредените субјекти за пристап кон правдата, а и да се коригираат националните власти во постапувања кои отстапуваат и не се во духот на меѓународните конвенции и документи за заштита на слободите и правата, со што се и се врши усогласување на домашното право со меѓународното право.

Меѓутоа, не само Европскиот суд за човекови права, туку и уставните судови на државите внимаваат на исполнетоста на процесните претпоставки во спроведувањето на нивните надлежности, во делот на заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот.

Една од тие процесни претпоставки е субјектот кој смета дека со поединечен акт или дејствие на државните органи и институции, органите на единиците на локалната самоуправа, како и организации со јавни овластувања, му е повредено право или слобода, да ги употребил сите расположливи ефикасни правни средства коишто му ги гарантира националното законодавство и му стојат на располагање во случај на повреда на неговите слободи и права, што го дефинира супсидијарниот карактер на инструментот заштита на слободи и права и пред уставните судови на националните држави.

Според тоа, уставните судови се супсидијарни во однос на судовите, пред кои на граѓаните во националните држави им се гарантира заштита на нивните слободи и права.

\* \* \*

Според член 50 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Со член 110 алинеја 3 од Уставот е утврдено дека Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање на дејство со кое е сторена повредата, но, не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање.

Според член 52 од Деловникот на Судот во барањето за заштита на слободи и права, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштитата, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Според член 5 став 1 од Законот за судовите („Службен весник на Република Македонија“ број 58/2006, 35/2008, 150/2010, 83/2018, 198/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019) пред судовите се заштитиуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите субјекти во Република Македонија.

До Уставниот суд е поднесено барање за заштита на слободи и права од член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на забраната на дискриминација на граѓаните по основ на

расна и национална припадност, а во врска со остварување на правото на образование на ученици Роми во ООУ „Гоце Делчев“ во Штип. Подносителите на барањето се 16 ученици од учебната 2017/2018 година и 6 ученици од учебната 2018/2019 година, застапувани од нивните законски застапници, преку полномошник адвокат Софија Бојковска од Скопје.

Во барањето се наведува дека, во двете учебни години во ООУ „Гоце Делчев“ во Штип, биле формирани по две мешани паралелеки во кои биле распоредени ученици од македонската, ромската, турската, влашката и друга национална припадност, но дека во двете учебни години биле формирани и по една сегрегирани етничко чиста паралелка во кои биле распоредени подносителите на барањето кои се припадници на ромската етничка заедница.

Подносителите наведуваат дека врз нив била сторена дискриминација со противправно, свесно преземено дејствие од страна на одговорното лице-директорот на ООУ „Гоце Делчев“ во Штип од учебната 2017/2018 година и одговорното лице-директорот од учебната 2018/2019 година, бидејќи овозможиле во наведените учебни години во училиштето да се формираат етнички чисти паралелки, преку обезбедување на потписи од родителите на учениците со македонска национална припадност, во смисла на несогласување/одбивање да се изврши повторна прераспределба на веќе формираните паралелки, со што извршиле директна дискриминација на родителите Роми и нивните деца.

Статусот на жртва на сторена дискриминација со сегрегација како посебен облик на дискриминација, подносителите го образложуваат со наводи за повреда на нивното право на образование, кое право според Уставот треба да биде достапно на секого под еднакви услови. Конкретно дека со нивното распоредување во паралелки со хомоген етнички состав, барателите не можеле под еднакви услови да го остварат уставно загарантираното право на образование, а како што тоа право им било достапно на другите ученици од двете мешани паралелки.

Поточно, подносителите наведуваат дека поради нивната сегрегираност не можеле да се образуваат и да стекнуваат образование исто како и останатите ученици од мешаните паралелки, бидејќи образовниот процес во сегрегираните паралелки по квалитет и квантитет не се одвивал како и во мешаните паралелки. Имено, во сегрегираните паралелеки наставата се изведувала со

скратено време, а компетентноста на наставниците, квалитетот на ресурсите и севкупниот наставен процес бил значително понизок, така што можностите за понатамошна наобразба на барателите била намалена, а со тоа и намалени перспективите за нивно вработување и заработувачка.

Од наведените причини, барателите биле спречени во остварувањето на нивното право на образование, гарантирано со членот 44 од Уставот, следствено на што го истакнуваат предметното барање за заштита на слободи и права пред Уставниот суд.

По повод поднесеното барање за заштита на слободи и права, во текот на претходната постапка, Уставниот суд ги разгледа наводите во барањето и поднесоците за прецизирање на истото, доставени на барање од Судот, одговорот на основното училиште, како и сите останати документи во врска со предметниот случај, меѓу кои и податоците што на барање на Судот ги достави основното училиште, а кои се однесуваат на етничкиот состав на учениците во трите формирани паралелки за учебната 2017/2018 година и трите формирани паралелки за учебната 2018/2019 година.

Од доставената документација произлезе фактот дека во ООУ „Гоце Делчев“ во Штип, во учебната 2017/2018 година, како првоодделенци биле запишани вкупно 81 ученик, од кои 52 деца од ромската националност, а останатите 29 деца од другите националности, од кои 24 деца од македонската, 3 деца од турската и 2 деца од влашката национална припадност. Изразено во проценти, од вкупно запишаните 81 ученик, 64% биле деца од ромска националност, 29,6% од македонската, 3,7% од турската и 2,4% од влашката националност.

Понатаму, од документацијата произлезе дека во учебната 2017/2018 година, од вкупно запишани 52 деца Роми, 35 ученици Роми се распоредени во паралелки со мешан состав, додека 17 деца Роми од вкупните 52 запишани деца Роми, се распоредени во паралелка во која има застапено само 1 ученик од другите националности, а распоредот е како во следната табела:

Учебна 2017/2018 година

Паралелка	Роми	Македонци	Турци	Власи
I-1 - 18 ученици	17	/	1	/
I-2 - 31 ученик	22	9	/	/
I-3 - 32 ученика	13	15	2	2
Вкупно:	52	24	3	2

Според податоците, во учебната 2018/2019 година, како првоодделенци биле запишани вкупно 70 ученици, од кои 47 деца од ромската националност, 21 дете од македонската и 2 деца од турската националност, распоредени во три паралелки, а изразено во проценти, од вкупно запишаните 70 ученика, 67% биле деца од ромска националност, 30% од македонската, 2,8% од турската националност.

Понатаму, од документацијата произлезе дека во учебната 2018/2019 година, од вкупно запишани 47 деца Роми, 29 ученици Роми се распоредени во паралелки со мешан состав, додека 18 деца Роми од вкупните 47 запишани деца Роми, се распоредени во паралелка во која нема застапеност ученик од другите националности, а распоредот е како во следната табела:

Учебна 2018/2019 година

Паралелка	Роми	Македонци	Турци	Власи
I-1 - 25 ученика	14	11	/	/
I-2 - 27 ученика	15	10	2	/
I-3 - 18 ученика	18	/	/	/
Вкупно:	47	21	2	/

Од податоците произлегува дека во рамките на основното училиште „Гоце Делчев“ во Штип, застапено е присуство на ромски и неромски ученици, распоредени во три паралелки за учебните 2017/2018 и 2018/2019 години, како и податокот дека ромските ученици доминираат во однос на застапеноста.

Од приложените податоци, не произлегува дека во основното училиште постојат паралелки во кои се застапени само ученици од македонската национална припадност. Произлегува дека македонските ученици учат во паралелки во кои се застапени повеќе националности (ромска, влашка, турска), во кои доминира ромската националност во однос на сите останати националности.

Од податоците не произлегува немешање на ромски и неромски ученици, односно дека запишаните ромски ученици се издвоени од неромските ученици, за што говори и податокот за застапеноста на учениците Роми во мешаните паралелки и кои се во најголем состав во однос на застапеноста на сите останати по националност ученици.

Конкретно, не произлегува податок дека училиштето има исклучиво одделенија кои се само со ромски ученици и исклучиво одделенија кои се само со македонски ученици и ученици од други етнички националности кои не се Роми. Такви одделенија нема.

Во конкретниот случај, за тврдењето дека делот од учениците Роми кои не се застапени во мешаните паралелки, туку во паралелките кои со барањето се квалификувани како сегрегирани, биле распоредени во истите исклучиво по основ на нивната етничка припадност, односно затоа што се Роми, со барањето, не само што не се приложени релевантни докази (документи), туку овие тврдење се спротивставуваат на фактот што најголем дел од запишаните ученици Роми, се застапени во мешаните паралелки, што не е спорно и за подносителите.

Во однос на наводите дека подносителите биле дискриминирани со нивно издвојување во посебни сегрегирани паралелки во кои тие биле различно, понеповолно третирано, на барање од Судот да се приложат релевантни докази со кои ќе се поткрепат ваквите наводи, докази не беа доставени, но беше одговорено дека сегрегацијата се согледувала од самиот состав на паралелките, односно од фактот што во истите не биле застапени ученици со македонска етничка припадност.

Судот, ја имаше во предвид оваа околност во разгледување на предметниот случај, меѓутоа според Судот, тоа не е доволен факт за да се пристапи кон мериторно постапување по барањето.

Наведеното од причини што сегрегација во рамките на едно исто училиште претставува присуство на ромски и неромски ученици, но ромските деца се тргнати настрана од другите деца за време на наставата и за време на училишните активности, односно едни паралелки да се составени само со ромски ученици, а другите одделенија да се составени од ученици припадници на други етнички групи.

Според Судот, податокот за етничкиот состав на предметните паралелки, односно националниот статус кои го имаат

барателите, сам по себе не значи дискриминација по автоматизам, туку секое разликување, исклучување или предност заснована врз раса, боја на кожа, пол, вероисповед, политичко мислење, национално или социјално потекло, кој различен третман води до уништување или намалување на можностите на граѓаните во остварувањето на нивните уставно загарантирани права и слободи, што во секој случај треба да се докаже.

Имено, суштествено кај случаите на дискриминација е лицето кое тврди дека му е повредено правото на еднакво постапување со дискриминација, треба да ги изнесе сите факти и докази во поткрепа на своето тврдење, односно да докаже дека тој со поединечен акт или дејствие од страна на јавните власти бил дискриминиран по една или повеќе дискриминаторски основи, односно треба да покаже *prima facie* (релевантни факти и докази) дека бил изложен на нееднаков третман или недоволен третман во споредба со друго лице во иста ситуација.

Наводите за сторена дискриминација со сегрегација по која и да било дискриминаторска основа, а во таа смисла и наводите за неможност од остварување на слобода и право заради припадност на некоја од заштитените основи, мораат да бидат поткрепени со релевантни факти и докази од кои барем со степен на веројатност би произлегло, односно би упатувало на различен, понеповолен третман, извршен од страна на органите на јавната власт спрема лица или група на лица, како последица на етнички или други предрасуди или нетрпеливост спрема одредени лица или група на лица.

Товарот на докажување на дискриминација (*prima facie* - докази за суштинските факти) е на лицето кое тврди дека е дискриминирано по некоја од заштитените основи.

Лицето мора да произведе доволно докази за сите елементи во поткрепа на барањето, односно да докаже дека навистина било понеповолно третирано, и тоа да го докаже со компаратор и да го префрли товарот на докажување на дискриминаторот, по што товарот на докажувањето преминува на страната на дискриминаторот кој треба да ги побие основите на *prima facie* случајот или да даде оправдување за ова. Ако лицето, не успее да направи *prima facie*, барањето се отфрла.

Во однос на доказите за суштинските факти (*prima facie*), внимава и Европскиот суд за човекови права, конкретно, се

цитура: „Што се однесува до товарот на докажување во оваа сфера, Судот утврдил дека штом жалителот покажал разлика во постапувањето, тогаш Владата е таа која треба да докаже дека таквото постапување е оправдано“. Цитатот е содржан во случајот Д.Х. против Чешка, кој случај како практика се посочува и во барањето.

Во конкретниот случај, со барањето отсутнуваат докази дека критериум за распоредување на подносителите во спорните паралелки било нивното етничко потекло, како и докази за да се заклучи дека со барателите ученици Роми кои наставата ја следат во паралелките, се постапувало понеповолно отколку со децата кои наставата ја следеле во мешаните паралелки од истото основно училиште.

Со барањето, обележјата на паралелките како сегрегирани се објаснуваат со фактот дека во истите немало застапено ученици со македонска етничка припадност, поточно, со фактот што во спорните паралелки не биле застапени ученици од македонската национална припадност, но како што погоре се наведе овој факт сам по себе не е доволна основа за да може Судот да се впушти во мериторно одлучување по барањето за заштита на слободи и права.

При неспорна состојба на поголема застапеност на запишани ученици Роми во основното училиште, кои по бројност доминираат во однос на учениците од останатите националности, а и од македонската националност, околноста што подносителите на барањето учат во паралелка во која нема застапено ученици Македонци, не е доволен факт за да може Судот да формира објективен заклучок за сторена сегрегација, туку потребни се други факти, но и докази во поткрепа на тие факти, кои по силата на аргументацијата би укажувале на сегрегација како остра форма на дискриминација.

Според Судот, ваквиот факт, можеби би произвел докази за суштинските факти (*prima facie*), но, во случај на докажани факти дека учениците од мнозинското население (Македонци) не се мешале со ученици од други националности, во случајов со учениците Роми. Во вакви случаи, спротивната страна ќе треба да докаже дека таквото постапување е оправдано (и да се приложат докази), а улогата на Уставниот суд е на основа приложените релевантни факти и докази (доколку ги има), да цени и одлучува дали ваквото немешање на ученици со различна етничка

припадност (едни паралелки да се составени само со ромски ученици, а други паралелки да се составени од ученици припадници на други етнички групи), има разумна и објективна основа, односно дали станува збор за остварување на легитимна цел и дали е неопходно во едно демократско општество.

Понатаму, освен наводите за хомогениот состав на спорните паралелки во кои учат барателите, со барањето се укажува и на други факти за сторена дискриминација, искажани преку наводите за нееднакво, односно неповолно третирање на барателите распоредени во хомогените паралелки, на начин што наставата во сегрегираниите паралелки била некавалитетна за разлика од двете мешани паралелки, наставата се изведувала со скратено време, а компетентноста на наставниците, квалитетот на ресурсите и севкупниот наставен процес бил значително понизок.

На барање од Уставниот суд да се приложат документи и други докази со кои ќе се поткрепат наводите за различен третман во образованието, такви не се доставени, а на ваквото барање во еден од дополнително доставените поднесоци, се одговори со наводите дека наставата во сите паралелки, односно и во мешаните, а и во оние во кои барателите се распоредени, се одвивала по иста образовна програма, поточно дека програмата не била различна, но дека од кажувањата на родителите на децата Роми, проблемот бил во наставниот кадар, односно во наставниците кои го пренесувале знаењето на учениците, оценето од страна на родителите како некавалитетно и со недоволен ангажман.

Всушност, од овие наводи произлегува дека проблемот не бил во наставно - образовната програма, која била иста за сите паралелки, туку дека по кажување на родителите на учениците Роми, проблемот бил во наставниот кадар, односно во наставниците кои го пренесувале знаењето на учениците, оценето од страна на родителите како некавалитетно и со недоволен ангажман.

Меѓутоа, впечатокот, односно забелешките на родителите кои ги имале спрема наставниците кои вршеле настава во паралелките во кои учат барателите, според Судот не може да се сметаат за докажани, објективни факти на основа на кои Уставниот суд би се впуштил во утврдување на различен третман спрема ученици поради нивната етничка припадност, односно дискриминација по етничка основа. Од друга страна прашањето

за компетентноста и стручноста на наставниот кадар, односно колку тие се залагаат во нивното работење, не е прашање за кое одлучува Уставниот суд, туку други надлежни органи.

Имено, како што погоре е веќе наведено, за да може Уставниот суд мериторно да се впушти во постапување по наводи за различен (дискриминаторски) третман на лица кои се во иста ситуација, за тоа треба да се приложат објективни документи коишто ќе укажуваат на разлики во образовниот процес, по што товарот на докажување преминува на страната која дискриминира, а која ќе треба да ги објасни и оправда основите за различниот третман во образовниот процес, по што улогата на Уставниот суд е да цени дали за разликите во образовниот процес има основа во закон, дали тие разлики се насочени за постигнување на легитимна цел и дали се неопходни во едно демократско општество.

Во случајов, од страна на подносителите не се приложија релевантни документи во насока на докажување дека тие се различно, понеповолно третирани во однос на учениците од мешаните паралелки.

Напротив подносителите бараат Уставниот суд да ги утврди доказите за суштинските факти, со тоа што со барањето се предлага распит на странки и сведоци, во функција на докажување на тврдењето на сторена дискриминација со сегрегација врз ученици Роми во образованието, што води кон барање Уставниот суд во прв степен да преземе улога на друг надлежен суд да постапува по тужба за заштита на слободи и права, дотолку повеќе што и самото барање по својата форма ги има обележјата на тужба за заштита од дискриминација.

Во текот на претходната постапка пред Уставниот суд, покрај барањето за појаснување и прецизирање на изнесените наводи, како клучно се постави прашање дали барателите побарале судска заштита пред надлежните судови, а доколку побарале да се достави документација.

Со еден од поднесоците (нотиран со дата 27.03.2019 година, а примен во Уставниот суд на 02.04.2019 година), од страна на адвокатскиот застапник на барателите, се укажува дека: „Во октомври-ноември 2017 година, родителите имаат поднесено граѓанска тужба до Основниот суд Скопје, преку полномошник”.

Во конкретниот случај, иако со барањето се тврдеше дека за предметниот случај, од страна на родителите на сега барателите, била поднесена граѓанска тужба за што во прилог се доставени документи, од увид во истите не произлегува дека сега барателите поднеле тужба за заштита од дискриминација пред надлежните судови, туку невладини организации, која тужба со Решение од Основен суд Скопје 2 Скопје П4-1022/17 од 06.12.2017 година, е отфрлена како недозволена, а по вложена жалба, Апелациониот суд Скопје со Решение ТСЖ 237/18 од 26.01.2018 година, ја отфрлил жалбата на тужителите, како неоснована, потврдувајќи го првостепеното решение на првостепениот суд.

Во суштина, барањето за заштита на слободи и права истакнато пред Уставниот суд, се заснова на истражувања спроведени од страна на невладини здруженија, општо посветено на состојбата на запишани ученици Роми во основните училишта во Република Македонија, причините за незапишани ученици првоодделенци, причините за рано напуштање на образованието, појавата на сегрегација во училиштата, посочување на прописи од сферата на образованието (Закон за основното образование, одлука за реонизација на јавните основни училишта на територијата на општините) кои овозможувале појава на се поголема концентрација на ученици Роми во основни училишта, како и алармирање за преземање на мерки од страна на властите во делот на домашната легислатива со што би се спречила и надминала појавата од постоење на чисто етнички паралелки во сферата на образованието.

На основа на тие истражувања, како и на извештаи од Народниот правобранител за воочените состојби низ основните училишта во државата, се темели барањето за заштита на слободите и правата и во конкретниот случај. Меѓутоа, слободите и правата се индивидуални права, а во таа смисла заштитата од нивна повреда, се остварува индивидуално. Наместо конкретни факти и докази за сторена повреда на слобода или право, во секој индивидуален случај, акцентот во предметното барање е ставен на една општа појава и проблем односно сегрегација во образованието, а нема конкретни докази во поткрепа на наводите за повреда на одредено право на точно одредено лице што е наведено како подносител на барањето.

Кога прашањето за дискриминација вклучувајќи ја и сегрегацијата се поставува пред суд, судот има за задача врз основа на фактите и доказите што се доставени односно прибавени да утврди дали на конкретните подносителите на барањето им било повредено уставното право на еднаквост и недискриминација.

Уставниот суд нема надлежност да го оценува или вреднува општиот општествен контекст поврзан со положбата на Ромите во Република Северна Македонија, туку има задача да оценува конкретни наводи, факти и докази и врз основа на уставно-правна оценка да утврди дали постои дискриминација која води до сегрегација. Или со други зборови кажано, дали во конкретниот случај подносителите на барањето можат да се сметаат дека се жртви на дискриминација односно жртви на различен третман врз основа на нивната етничка припадност како Роми, за што треба да се обезбедат докази за суштинските факти, но во основа клучно како прашање се постави дали подносителите истакнале судска заштита за повреда на нивните слободи и права, односно тужба за заштита од дискриминација пред надлежните судови, како уставно гарантирано правно средство за заштита на слободи и права согласно член 50 став 1 од Уставот.

Од овој аспект, барањето пред Уставниот суд е со квалификација на прерано поднесено барање за заштита на слободи и права имајќи предвид дека инструментот заштита на слободи и права пред Уставниот суд е од супсидијарен карактер, која супсидијарна заштита подразбира претходно исцрпување на сите редовни правни средства кои му стојат на располагање на барателот за заштита на слободите и правата, што значи да постои конечен или правосилен акт по прашањето за повреда на слободи и права, вклучително и запазување на роковите во кои потоа се бара постапување пред Уставниот суд согласно член 51 од Деловникот на Судот.

Истакнувањето на барање за заштита на слободи и права директно пред Уставниот суд, без претходно постапување на надлежен суд, се однесува за случаите на повреда на слобода или право на човекот и граѓанинот, сторени со поединечен акт или дејство, во случај кога за сторените повреди со поединечен акт или дејство на државните органи и институции, органи на единиците на локалната самоуправа, како и организации со јавни овластувања, не се предвидени или кога не постојат други ефикасни правни средства за нивна заштита.

Во конкретниот случај, за прашањето поставено со барањето, домашното законодавство обезбедува ефикасни правни средства како што е тужба за заштита од дискриминација пред надлежен суд, пред кој во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност секој може да побара заштита од повредена слобода или право, како и заштита од дискриминација.

5. Имајќи го предвид сето погоре изнесено, Судот утврди дека во конкретниот случај не се исполнети процесните претпоставки од членот 52 од Деловникот на Уставниот суд за впуштање во мериторно постапување и одлучување по барањето за заштита на слободите и правата.

6. Поради изнесеното, Судот, одлучи како во точката 1 од ова решение.

7. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати и Владимир Стојаноски. **(У.бр.131/2018 од 25.09.2019)**

\*

\*

\*

Врз основа на член 25 став 6 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија (“Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992), по гласањето против Решението на Уставниот суд на Република Северна Македонија У.бр.131/2018 донесено на 25 септември 2019 година за отфрлање на барањето за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална припадност, го издвојувам и писмено го образлагам своето:

#### ИЗДВОЕНО МИСЛЕЊЕ

На седницата одржана на 25 септември 2019 година, Судот со мнозинство гласови донесе Решение У.бр.131/2018 со кое СЕ ОТФРЛА барањето на Фуркан Велиов и др., сите од Штип, за заштита на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на расна и национална

припадност, во врска со остварување на правото на образование на учениците Роми во ООУ „Гоце Делчев“-Штип, од причини што:

*„При неспорна состојба на поголема застапеност на запишани ученици Роми во основното училиште, кои по бројност доминираат во однос на учениците од останатите националности, а и од македонската националност, околноста што подносителите на барањето учат во паралелка во која нема застапено ученици Македонци, не е доволен факт за да може Судот да формира објективен заклучок за сторена сегрегација, туку потребни се други факти, но и докази во поткрепа на тие факти, кои по силата на аргументацијата би укажувале на сегрегација како остра форма на дискриминација...*

*...Кога прашањето за дискриминација вклучувајќи ја и сегрегацијата се поставува пред суд, судот има за задача врз основа на фактите и доказите што се доставени односно прибавени да утврди дали на конкретните подносителите на барањето им било повредено уставното право на еднаквост и недискриминација.“*

Во постапката по предметот У.бр.131/2018 во целост е изнесена точната фактичката состојба, но погрешно е применето материјалното право со цел донесување на правилна уставно-судска одлука.

Сметам дека повредата била сторена со противправно дејствие преземено од директорот на основното училиште ООУ „Гоце Делчев“-Штип, коешто се состои во селективна примена на Законот за основното образование и Одлуката за реонизација на Општина Штип, што имало за последица сегрегација и дискриминација на учениците и родителите Роми.

Со дејствијата од страна на директорот се вршело продолжена дискриминација во пристапот до правото на образование како и видлива сегрегација на учениците Роми поради фактот што неколку години по ред биле формирани чисто етнички паралелки, составени единствено од ученици Роми, поточно проблемот во врска со распоредувањето на учениците првоодделенци по паралелки во учебната 2017/2018 и учебната 2018/2019 година.

Причина за ова, било свесно преземеното, повторено противправно дејство на сегрегација и дискриминација на учениците и родителите Роми, како резултат на селективно отстапување од примената на Законот за основно образование.

Од приложените докази, се уочува дека во учебната 2017/2018 година, надлежните служби во основното училиште формирале три паралелки на првооделенци. Две од формираните паралелки биле со мешан состав на ученици, составени од ученици Македонци, Роми, Власи и др., додека една паралелка била формирана како чисто ромска, составена од 18 ученици Роми, а во таа паралелка биле распоредени и 16-те подносителите на барањето од учебната 2017/2018 година. Кога родителите на учениците Роми дознале дека во паралелката во која учеле нивните деца нема деца Македонци изразиле несогласност нивните деца да учат во таа паралелка и побарале средба со директорот на училиштето. На средбата било побарано директорот да направи нова прераспределба на запишаните деца во прво одделение, но ова нивно барање не било исполнето. Незадоволните родители се обратиле и до референтот за ромски прашања во Општина Штип, пред Општинскиот просветен инспекторат, подрачниот просветен инспекторат, како и пред градоначалникот на општина Штип, но ниту еден од надлежните органи не презеле никакви дополнителни мерки и дејствија како би се спречила сегрегацијата во училишните паралелки. Откако и во учебната 2018/2019 година била објавена листата на формираните паралелки, односно повторно била формирана паралелка од 18 првооделенци составена од само ученици Роми, родителите повторно реагирале кај надлежните служби за таквиот начин на формирање на одделенија во училиштето, но од страна на директорот им било кажано дека чисто етничката паралелка била формирана како последица на нивната несовесност, бидејќи децата ги запишале во прво одделение по истекот на рокот и токму од тие причини дел од децата биле распоредени во една паралелка, бидејќи останатите две паралелки веќе биле формираны уште пред тоа.

Со наведените противправни дејствија, било јасно дека проблемот на сегрегација било последица на ставањето во нееднаква и понеповолна положба на родителите и учениците Роми т.е. нивна директна дискриминација во однос на учениците Македонци и други од истиот реон.

Со спорната практика врз учениците Роми, системски се повредувало нивното право на еднаквост и заштитата од дискриминација при остварување на нивното уставно загарантирано право на образование и тоа во етнички мешана училишна средина

која кореспондира со карактерот на македонската држава како општество на повеќе етникуми.

Проблемот со сегрегацијата на учениците Роми во Штип бил забележан како од страна на здруженијата на граѓани, Европскиот центар за правата на Ромите од Будимпешта, Институтот за човекови права од Скопје, така и од страна на Народниот правобранител. Според истражувањето различен бил третманот на надлежните органи на училиштето кон родителите на учениците од ромска и неромска етничка припадност.

Една од најважните причини за појава на сегрегација во етнички мешани средини е непридржувањето до одредбите за реонизација при запишувањето на учениците.

За формирањето на паралелките свесен придонес имал и самиот директор кој со преземените противправни дејствија, родителите и учениците Роми од етнички чистата паралелка биле ставени во понеповолна положба во однос на останатите родители и ученици од мешаните паралелки, со што била извршена директна дискриминација врз нив и било повредено нивното право на еднаквост и заштитата од дискриминација при остварувањето на нивното уставно право на образование. Со ваквите дејствија се придонесувало кон исклучување на децата Роми од редовното образование, а поради квалитетот на наставата која децата Роми ја следеле во сегрегираниите паралелки, се доведувало до намалување на нивните можности за продолжување со образованието, соодветно вработување и заработувачка.

Од друга страна пак, неспорен е и фактот што „Од страна на училишната администрација на основното училиште „Гоце Делчев“ од Штип, била забележана појава на намалување на бројот на запишани ученици првоодделенци со македонска етничка припадност. Училиштето констатирало дека според одлуката за реонизација учениците требало да бидат запишани во ООУ „Гоце Делчев“-Штип, но истите од страна на нивните родители биле запишувани во други реонски основни училишта“.

Според член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 9 од Уставот, граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно

од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.

Согласно членот 44 од Уставот, секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови. Основното образование е задолжително и бесплатно.

Според член 50 став 1 од Уставот секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот, пред судовите и пред Уставниот суд на Република Македонија, во постапка заснована на начелата на приоритет и итност.

Според членот 54 од Уставот, слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот, при што ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имот или општествена положба.

Исто така од особено значење во конкретниов случај се и меѓународните инструменти врз основа на кои се заснова правото на образование, а посебно Конвенцијата за правата на децата според која во членот 28 е предвидено дека државите-членки го признаваат правото на детето на образование, и со цел постепено остварување на тоа право на основа на еднакви можности, посебно го прогласуваат основното образование задолжително и бесплатно за сите.

Според членот 29, образованието на детето треба да биде насочено кон: развој на личноста на детето, развој на надареноста, менталните и физичките способности до крајни граници; развој на почитувањето на правата на човекот и основните слободи; развој на почитувањето на родителите на детето, неговиот културен идентитет, јазик и вредности, национални вредности на земјата во која живеат и земјата од која потекнуваат, како и на цивилизациите кои се различни од неговата; подготовка на детето за одговорен живот во слободно општество, во дух на разбирање, мир, толеранција, еднаквост на половите и пријателство меѓу сите народи, етнички, национални и верски групи и лица со автохтоно потекло и развој на почитувањето на природната средина.

Правото на еднаквост и недискриминација и правото на образование се гарантирани и со Европската конвенција за чове-

кови права и слободи. Имено, во членот 14 (забрана на дискриминација) се наведува: „Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус“.

Заштитата на правото на образование е формулирано во членот 2 од Протоколот 1 кон Европската конвенција: „Никому не може да му се одземе правото на образование. Во своето дејствување во областа на образованието и наставата, државата ги почитува правата на родителите да обезбедат образование и настава во согласност со своите верски и филозофски убедувања“.

Друг меѓународен инструмент што го гарантира правото на образование е и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства која покрива повеќе сегменти во поглед на заштитата на националните малцинства, а акцентот е ставен на промовирањето на еднакви можности при пристапот на образование на сите нивоа за припадниците на националните малцинства. Имено, според член 6 став 1 страните ќе го поттикнуваат духот на толеранција и меѓукултурен дијалог, а ќе преземаат и ефикасни мерки за унапредување на заемното почитување и разбирање и соработката меѓу сите лица кои живеат на нивната територија, без оглед на нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет, посебно во областа на образованието, културата и медиумите. Во ставот 2 страните се обврзуваат да преземат соодветни мерки за заштита на лицата кои би можеле да бидат жртви на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство поради нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет.

Од тука, според меѓународното право сегрегацијата е забранета, без оглед дали таа е намерна или последица од ненамерни процеси и се третира како особено остра форма на дискриминација.

Во Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација во членот 3 е нагласено дека: „Државите членки ја осудуваат посебно расната сегрегација и апартхејдот и се обврзуваат на териториите под нивна јурисдик-

ција да спречуваат, забрануваат и укинуваат секоја практика од оваа природа.“

И во Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО се забранува основање или одржување на посебни образовни системи или институции за лица или групи на лица. Во истата Конвенција е нагласено дека е „забрането кое било лице или група да се ограничува на инфериорно образование“.

Според член 2 став 1 од Законот за основното образование, се гарантира дека секое дете има право на основно образование. Во ставот 2 на овој член се забранува дискриминација.

Според членот 50 од Законот, родителот има право да го запише детето во основното училиште во реонот во кој живее или каде што постојано престојува.

Во Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.101/2019) од 22.05.2019 година, за прв пат во законодавството на Република Северна Македонија се дефинира поимот сегрегација во членот 12 кој гласи: “Сегрегација е физичко одделување на лице или група лица врз дискриминаторска основа без легитимна или објективно оправдана цел.“

Од наведените уставни, законски и меѓународни одредби произлегува дека правото на еднаквост изразено преку гаранцијата дека граѓаните се еднакви независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба и дека граѓаните се еднакви пред законите, е едно од најзначајните права и како такво претставува и темелна вредност на уставниот поредок на Републиката и по својата суштина ги негира дискриминацијата, привилегиите, повластувањата од секаков вид и по сите основи.

Рамноправноста и еднаквоста, независно од општествената положба е обврска за државата во нормативното уредување на односите во општеството да не допушти дискриминација, ниту привилегии по основ на образование, имотна положба ниту по основ на функција.

Изразот дискриминација означува изложување на одредено лице на нееднаков, различен или понеповолен третман или

положба во споредба со други лица кои се наоѓаат во иста ситуација, односно неоправдано правно или фактичко, непосредно или посредно правење на разлика или нееднакво постапување, односно пропуштање (исклучување, ограничување или давање првенство) во однос на лица или групи на лица, кое се заснова на некоја нивна карактеристика (дискриминаторска основа). Според практиката на Европскиот суд за човекови права: „дискриминацијата претставува различно постапување, без објективно и разумно оправдување, спрема лица кои се во релативно слична ситуација“ (пресуда *Willis v. United Kingdom*, пресуда *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, пресуда *D.H. and others v. Czech Republic*).

Дискриминацијата, меѓу другото, врз етничкото потекло на личноста претставува форма на расна дискриминација. Расната дискриминација е особено навредлив вид на дискриминација и со оглед на своите опасни последици бара од властите посебна внимателност и енергична реакција. Од овие причини властите мораат да ги искористат сите достапни средства за борба против расизмот, со што би се зајакнала визијата на демократијата за општество во кое на разновидноста не се гледа како на закана туку како на извор за богатство (пресуда *Nachova*, пресуда *Timishev*).

Во конкретниот случај, сметаме дека подносителите се жртви на директна дискриминација врз основа на расна, односно етничка и национална припадност што ја вршат одговорните лица - директорот на ООУ „Гоце Делчев“-Штип поради формирање на чисто етнички паралелки составени од ученици Роми, кој вршел директна дискриминација.

Во конкретниот случај има елементи на индиректна дискриминација. Индиректната дискриминација се појавува во случаите кога „некоја навидум неутрална одредба, критериум или практика, ги става припадниците“ на определена група (по некој дискриминаторски основ) во посебна понеповолна положба во споредба со другите лица, освен ако таквата одредба, критериум или практика е објективно оправдана за некоја легитимна цел и мерки соодветни и неопходни за постигнување на таа цел.

Сметам дека подносителите во барањето и во постапката изнесоа доволни факти и докази во поткрепа на своето тврдење, односно докажаа, дека со дејствието што го оспоруваат тие биле дискриминирани по една или повеќе дискриминаторски основи, односно располагаат со релевантни факти и докази дека биле

изложени на нееднаков третман во споредба со друго лице во иста ситуација.

Оттука, сметаме дека постои различен, неповолен третман на група на лица во однос на друга група на лица и дека таквиот неповолен третман е поради заштитената карактеристика на лицето.

Во конкретниов случај, сметам дека до Судот беа доставени доволно докази од кои со сигурност можеше да се утврди дека конкретните подносителите на барањето биле изложени на различен третман од страна на училиштата, ваквите правила не се неопходни и оправдани во односите во кои се употребуваат, сегрегација во рамките на едно училиште и дека им било ускратено правото на образование, од кои причини Судот во конкретниот случај поради исполнети процесните претпоставки од членот 52 од Деловникот на Уставниот суд требаше да се впушти во мериторно одлучување по барањето за заштита на слободите и правата, односно дека истото требаше да се прифати и утврди повреда на одредбите од Уставот на Република Северна Македонија и тоа: член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот во кој е предвидено дека основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија; членот 9 од Уставот според кој граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви; членот 44 од Уставот, во кој е уредено дека секој има право на образование. Образованието е достапно на секого под еднакви услови; членот 54 од Уставот кој предвидува дека слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот и тоа само во време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот.

Според моето мислење со наведеното решение повредени се и одредбите од: Конвенцијата за правата на децата која во членот 28 предвидува дека државите-членки го признаваат правото на детето на образование и со цел постепено остварување на тоа право на основа на еднакви можности, посебно го прогласуваат основното образование задолжително и бесплатно за сите, членот 29 – „образованието на детето треба да биде насочено кон: развој на личноста на детето, развој на надареноста..“;

одредби од Европската конвенција за човекови права и слободи, поточно членот 14 (забрана на дискриминација) во кој се наведува: „Уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус“; членот 2 од Протоколот 1 кон Европската конвенција: „Никому не може да му се одземе правото на образование. Во своето дејствување во областа на образованието и наставата, државата ги почитува правата на родителите да обезбедат образование и настава во согласност со своите верски и филозофски убедувања“; Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, член 6 став 1 според кој страните ќе го поттикнуваат духот на толеранција и меѓукултурен дијалог, а ќе преземаат и ефикасни мерки за унапредување на заемното почитување и разбирање и соработката меѓу сите лица кои живеат на нивната територија, без оглед на нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет, посебно во областа на образованието, културата и медиумите. Во ставот 2 страните се обврзуваат да преземат соодветни мерки за заштита на лицата кои би можеле да бидат жртви на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство поради нивниот етнички, културен, јазичен или верски идентитет.

Согласно горенаведеното, во меѓународното право сегрегацијата е забранета, без оглед дали таа е намерна или последица од ненамерни процеси и се третира како особено остра форма на дискриминација.

Од друга страна, во Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација во членот 3 е предвидено дека: „Државите членки ја осудуваат посебно расната сегрегација и апартхејдот и се обврзуваат на териториите под нивна јурисдикција да спречуваат, забрануваат и укинуваат секоја практика од оваа природа.“ Во Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО е предвидено дека се забранува основање или одржување на посебни образовни системи или институции за лица или групи на лица. Во истата Конвенција е нагласено дека е „забрането кое било лице или група да се ограничува на инфериорно образование“.

Наведеното решение на Судот е во спротивност и со член 2 став 1 од Законот за основното образование, каде се гарантира дека секое дете има право на основно образование, а во ставот 2 на овој член се забранува дискриминација. Според членот 50 од Законот, родителот има право да го запише детето во основното училиште во реонот во кој живее или каде што постојано престојува, што во конкретниот случај е повредено.

Исто така решението е во спротивност и со Законот за спречување и заштита од дискриминација според кој “Сегрегација е физичко одделување на лице или група лица врз дискриминаторска основа без легитимна или објективно оправдана цел.”

Од наведените причини, а врз основа на изнесената анализа на уставните и законски одредби и компаративните согледувања, силните аргументи за сторените повреди со Уставот и околностите за тоа што Судот не утврди повреда на слободите и правата од член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија кои се однесуваат на забрана на дискриминација на граѓаните по основ на раса и национална припадност, согласно член 25 став 6 од Деловникот на Судот го издвојувам моето мислење за донесеното решение за отфрлање на барањето.

Судија на Уставниот суд,  
Сали Мурати  
(У.бр.131/2018 од 25.09.2019)

## 56.

### У.бр.99/2019

**- Забрана на дискриминација по основ на национална припадност**

**Првостепениот и Апелациониот суд не сториле дискриминација по основ на национална припадност во ситуација кога немале никакво сознание за етничката припадност на тужителот во граѓанскиот спор.**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.70/1992) на седницата одржана на 02.10.2019 година, донесе

## О Д Л У К А

1. СЕ ОДБИВА барањето за забрана на дискриминација по основ на национална припадност, согласно член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија на Роберт Ликушевски од Битола, застапуван од Благој Ѓ. Чичоновски, адвокат од Битола.

2. Одлуката ќе се објави во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Роберт Ликушевски од Битола преку својот полномошник Благој Ѓ. Чичоновски, адвокат од Битола до Уставниот суд на Република Северна Македонија поднесе барање за заштита на слободите и правата поради дискриминација по основ на национална припадност. Повредата била сторена со Пресуда РО-363/18 од 22.01.2019 година и Решение РО-363/18 од 31.05.2018 година на Основен суд Битола и пресуда РОЖ-165/19 од 16.04. 2019 година на Апелациониот суд Битола.

Барањето за заштита на слободите и правата започнува со навод дека: „барателот Ликушевски Роберт по националност е припадник на влашкиот народ“, па се дава ретроспектива и се изнесуваат факти по однос на склучувањето на договор за работа на определено време на барателот со Основното училиште „Коле Канински“-Битола во периодот 06.05.2015 година се до 28.02.2018 година кога работодавецот му врачил отказ. Според подносителот фактите биле поткрепени со докази.

По врачувањето на отказот барателот водел спор пред Основниот суд Битола кој со пресуда РО-895/17 од 05.07.2018 година во целост го усвоил тужбеното барање за поништување на решението за отказ, но Апелациониот суд со Решение РОЖ-704/18 од 12.11.2018 година ја уважил жалбата на тужениот, ја укинал пресудата и предметот го вратил на првостепениот суд на повторно одлучување.

Во повторната постапка Основен суд Битола донел пресуда РО-363/18 од 22.01.2019 година и Решение РО-363/18 од 31.05.2018 година со кое го одбил како неосновано тужбеното барање, а Апелациониот суд Битола со пресуда РОЖ-165/19 од 16.04.2019 година ја одбил како неоснована жалбата на тужителот, во оваа постапка барател и ја потврдил првостепената пресуда.

Според подносителот на барањето при носење на пресудите било постапено спротивно на членот 9 од Уставот, бидејќи Апелациониот суд Битола не се произнел по однос на жалбените наводи за сторена повреда на уставните одредби (не се означува кои), како и на цитираниот член 9 од Уставот.

Потоа се наведува дека за барателот, како припадник на влашкиот народ и за лицето Ацо Јовевски од страна на работодавецот било различно постапено бидејќи на Ацо Јовевски не му бил врачен отказ.

Во постапката пред Основниот суд на подносителот на барањето му било оспорено законското право за трансформација на работниот однос бидејќи „немало трајна потреба“, а за лицето Ацо Јовевски тоа право не било оспорено, работодавецот не се жалел на пресудата за неговиот спор, па тој останал на работа, за што немало објективно и разумно оправдување. Тоа бил различен третман кој довел до повреда на правото на работа.

Дека постоела дискриминација говорел и фактот што на 02.01.2018 година лицето Асенбелевска Елица била примена на работно место хигиеничар преку трајна потреба од работното место. Притоа дискриминацијата била спротивна на членот 9 од Уставот, членовите: 6 и 7 од Законот за работните односи; членовите: 1, 4 и 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација и на членот 14 од Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи.

Врз основа на сето наведено и приложената документација се предлага Судот да одржи јавна расправа по што ќе утврди дискриминација по основ на национална припадност, ќе ги стави вон сила актите на Основниот суд Битола и Апелациониот суд Битола, и ќе го задолжи ОУ „Коле Канински“-Битола да го врати на работа подносителот на барањето.

4. Судот на седницата, врз основа на приложените и прибавени докази утврди дека, со пресудата РО-895/17 од 05.07.2018 година Основниот суд Битола ги усвоил тужбените барања на

тужителот Роберт Ликушевски; ја поништил Одлуката за престанок на работниот однос бр.02-48/1 од 28.02.2018 година како незаконита; утврдил дека работниот однос се трансформирал во работен однос на неопределено време сметано од 28.02.2018 година; го задолжил тужениот да го врати тужителот на работа; да склучи договор за вработување на неопределено време; како и да му ги надомести трошоците во постапката.

Апелациониот суд Битола со Решение РОЖ-704/18 од 05.07.2018 година ја уважил жалбата на странките, ја укинал првостепената пресуда и предметот го вратил на првостепениот суд на повторно судење. Во образложението на решението се констатира суштествена повреда на одредбите на постапката од член 343 став 2 точка 14 од Законот за парничната постапка, односно причините на пресудата биле нејасни и неразбирливи и не произлегувале од содржината на изведените докази. Според второстепениот суд согласно член 46 став 4 од Законот за работните односи, по исклучок работниот однос заснован на договор за вработување на определено време може да се трансформира во работен однос на неопределено време, но само доколку работодавачот утврди дека има трајна потреба од работникот под услови и на начин утврдени со закон. Оттаму, одредбата пропишувала само можност за трансформација, но не и трансформација по сила на закон и тоа по цена и одлука на работодавачот.

Пред да бидат донесени овие одлуки, односно на 25.01.2018 година Основниот суд Битола со пресуда РО-878/17 од 25.01.2018 година го усвоил тужбеното барање на тужителот Ацо Јовевски и утврдил дека неговиот работен однос се трансформирал во работен однос на неопределено време. Во постапката тужениот не го спорел тужбеното барање на тужителот и оставил судот да донесе соодветна одлука, а како имал трајна потреба тужениот да ги врши работните задачи на работното место хигиеничар.

Во повторната постапка Основниот суд Битола со Пресуда Р-363/18 од 22.01.2019 година го одбил како неосновано тужбеното барање на тужителот Роберт Ликушевски да се утврди дека неговиот работен однос се трансформира во работен однос на неопределено време. Судот констатирал повлекување на тужбата за поништување на решението за престанок на работниот однос.

Врз основа на спроведената доказна постапка, првостепениот суд, меѓу другото, утврдил дека за работното место хигиеничар биле обезбедени средства, но за вработување на тужителот на определено, а не на неопределено време, како и тоа дека не се утврдила трајна потреба на тужениот од овој работник.

Во поднесената жалба, покрај вообичаените жалбени наводи се цитираат и повеќе уставни одредби (страна 4), меѓу кои членот 9 од Уставот. Уставните одредби се цитираат со цел да се покаже дека второстепениот суд во својата претходна одлука постапил спротивно на повеќе уставни одредби.

Апелациониот суд Битола со пресуда РОЖ-165/19 од 31.05.2018 година ги одбил како неосновани жалбите на тужителот и ги потврдил првостепената пресуда и решение.

Барањето за заштита на слободите и правата е поднесено благовремено.

5. Согласно член 110 алинеи 1 и 2 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија, одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Според алинејата 3 од истиот член од Уставот, Уставниот суд ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање. Во барањето, според член 52 од Деловникот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствијата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Согласно член 55 став 1 од Деловникот, за заштита на слободите и правата Уставниот суд одлучува, по правило, врз основа на одржана јавна расправа.

Според Судот има доволно факти и податоци за впуштање во мериторна уставно-судска анализа.

Врз основа на увидот во приложената документација и тоа: првостепените и второстепените пресуди кои се однесуваат на барателот за заштита на слободите и правата и изјавената жалба се утврди дека во наведената документација не се содржани податоци по однос на националната припадност на барателот. Национална припадност од барањето за заштита на слободите и правата според Судот е неспорна, иако истата не се потврдува со соодветна документација ни во постапката пред Уставниот суд. Но судовите за таквата припадност на барателот немале никакви сознанија во ниту еден момент од постапките, од причини што таа не е задолжителен елемент во парничната постапка, а во ниту еден писмен или усмен доказ не е прикажана или потенцирана, ниту од страна на редовниот суд, ниту од страна на подносителот на барањето.

Ова произлегува и од содржината на одредбите од Законот за парничната постапка (член 115-записници, член 98 став 3-поднесоци, член 327-писмена изработка на пресуда и други) според кои националната припадност не е елемент од ниту еден писмен документ во текот на постапката пред граѓанскиот суд.

Повредата на членот 9 од Уставот за прв пат се споменува во жалбата против првостепената пресуда (РО-363/18 од 22.01.2019 година). Подносителот на жалбата навел дека Апелациониот суд Битола постапил спротивно на членот 9 од Уставот, кога ја уважил претходно изјавената жалба, односно повредил повеќе уставни одредби. Но, видно од приложената жалба е дека нема наводи за сторена дискриминација по основ на национална припадност, односно припадност на тужителот на влашкиот народ заради која припадност би било одлучено на претходно презентираниот начин.

Исто така, од прибавената и доставена документација, не може да се утврди податок за националната припадност на споменатите лица Ацо Јовевски и Асанбелевска Јелица. Оттаму нема услови за впуштање во компаративна анализа зошто некој од нив го трансформирал работниот однос на неопределено

време, а друг не, односно дали националната припадност била од исклучително значење за трансформација на работниот однос или пак постоеле други причини.

При состојба кога првостепениот и второстепениот суд немале никакво сознание за националната припадност на Роберт Ликушевски, но и на лицата посочени за компарација, при постапувањето и одлучувањето за неговото тужбено барање, односно по изјавените жалби и кога националната припадност за прв пат се појавува како податок дури во поднесеното барање за заштита на слободите и правата во постапката пред Уставниот суд произлегува дека редовните судови реално не можеле да сторат повреда на член 110 алинеја 3 од Уставот.

При состојба кога фактичката и правна состојба, се неспорно утврдени врз основа на доставената и прибавена документација и направената анализа Судот најде дека нема услови за примена на член 55 став 1 од Деловникот на Судот, односно за одржување на јавна расправа, а како нема спорни моменти кои би требале да се расчистат со одржување на ваков вид расправа.

Врз основа на направената анализа произлегува дека Основниот суд Битола и Апелациониот суд Битола со означените акти не сториле дискриминација по основ национална припадност спрема подносителот на барањето.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот, Никола Ивановски и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Сали Мурати. **(У.бр.99/2019 од 02.10.2019)**

## 57.

### У.бр.109/2019

**- Заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот по член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на слободата на јавно изразување на мислата, повреда на правото на политичко здружување и дискриминација по политичка припадност**

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Северна Македонија, член 28 алинеја 3 и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019), на седницата одржана на 13 ноември 2019 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

1. СЕ ОТФРЛА барањето на Цветан Трипуновски од Скопје, изјавено преку адвокат Павлина Зефиќ и адвокат Панче Тошковски, двајцата од Скопје, за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот по член 110 алинеја 3 од Уставот што се однесуваат на слободата на јавно изразување на мислата, повреда на правото на политичко здружување и дискриминација по политичка припадност, сторени со Решение за престанок на работен однос за сторен дисциплински престап, бр.02-794/19 од 30.01.2019 година, донесено од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Мериторната одлука бр.09-93/8 од 14.05.2019 година донесена од Агенцијата за администрација, со која се одбива изјавената жалба и се потврдува Решението за изрекување на дисциплинската мерка.

2. Подносителот на барањето бил вработен во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, на работна позиција – државен советник за земјоделство-сточарство и рибарство, од 23.03.2012 година па се до носењето на оспорените решенија.

Против подносителот на барањето, од страна на административен службеник вработен во Министерството, била подне-

сена иницијатива за покренување на дисциплинска постапка, заведена под бр. 02-1134/1 од 14.11.2018 година. Врз основа на поднесената иницијатива, од страна на државниот секретар во Министерството бил покренат предлог за покренување на дисциплинска постапка, бр.02-22344/2 од 21.11.2018 година. Во иницијативата и предлогот се наведувало дека подносителот на барањето сторил дисциплински престап кој претставува потешка повреда на службената должност, работната дисциплина, угледот на институцијата и угледот на административниот службеник, односно дека сторил прекршок по член 73 став 1 алинеја 22 од Законот за административни службеници, со тоа што ги прекршил одредбите на Кодексот за административни службеници.

Имено, во иницијативата и предлогот се наведувало дека подносителот на барањето на ден 24.08.2018 година и на ден 19.09.2018 година, во својство на главен наратор одржал прес конференции со конкретна политичка содржина и дал изјави штетни за службата, со што го повредил Кодексот на административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.183/2014) член 10 став 2 и член 15.

По спроведената дисциплинска постапка на која присуствувал и дал свое произнесување подносителот на барањето, државниот секретар донел Решение бр.02-11344/15 од 12.12.2018 година, со кое на истиот му била изречена дисциплинска мерка престанок на работен однос поради сторен дисциплински престап по член 73 став 1 точка 22 од Законот за административни службеници.

Решението било благовремено обжалено од страна на подносителот на барањето, кој во жалбата навел дека секогаш професионално ги извршувал своите работни задачи без оглед на своите политички уверувања, дека изнесените ставови за време на прес конференциите не претставувале негови ставови туку ставови на најголемата опозициска партија, дека истите не придонеле за нанесување на штета по угледот на институцијата во која работи, напротив дека истиот пренел ставови и информации коишто не ги стекнал при својата работа туку ги добил како резултат на отворени средби со земјоделци, односно дека пренесените информации веќе биле јавно познати факти.

На ден 09.01.2019 година, Агенцијата за администрација донела Одлука бр. 09-36/1 со која ја уважила жалбата, го поништила Решението и предметот го вратила на повторно одлучување.

Во образложението на одлуката се наведувало дека Министерството, при одлучувањето не се впуштило во изведување на докази за утврдување на поранешното однесување на подносителот на барањето и вршењето на неговите работни задачи, односно не извело олеснителни и отежителни околности од значење за изрекување на дисциплинската мерка, со напомена при повторното одлучување да се земат предвид напатствијата дадени во наведената одлука.

Министерството, при повторно спроведената постапка, на 30.01.2019 година донело Решение бр. 02-794/19 со кое на подносителот на барањето му изрекло дисциплинска мерка престанок на работен однос за сторен дисциплински престап по член 73 став 1 точка 22 од Законот за административни службеници. Во образложението на ова решение се наведувало дека при повторното одлучување биле земени предвид дадените насоки од Агенцијата за администрација, односно дека биле ценети олеснителни и отежителни околности.

На ден 06.02.2019 година, наведеното решение било обжалено до надлежниот орган. Постапувајќи по жалбата, Агенцијата за администрација донела Мериторна одлука бр.09-93/8 од 14.05.2019 година, доставена до подносителот на барањето на ден 21.05.2019 година. Со Одлуката се одбива изјавената жалба и се потврдува Решението за изрекување на дисциплинска мерка, бр.02-794/19 од 30.01.2019 година, донесено од Министерството.

Во образложението на барањето за заштита на слободите и правата, во делот кој се однесува на повреда на слободата на изразување и слободата на здружување, се наведува дека дисциплинската постапка била водена поради повреда на член 10 став 2 од Кодексот на административни службеници, со кој се забранувало изразување на политичко уверување во вршењето на службените задачи и вршење на политички активности коишто може да ја поткопаат довербата на граѓаните во администрацијата. И двете прес-конференции коишто се третираат како дисциплински престап и му се ставаат на товар на подносителот на барањето, биле одржани по завршетокот на работното време на подносителот на барањето, за што во рамки на дисциплинската постапка биле предложени и изведени докази. Но од страна на Министерството, и покрај тоа што овој факт бил неспорен, овие докази не биле ценети.

Од друга страна, бил доставен и доказ дека подносителот на барањето настапувал како портпарол на политичка партија и не истапувал во свое име и за своја сметка, туку тоа го правел во име на најголемата опозициска политичка партија ВМРО-ДПМНЕ. Исто така, подносителот на барањето бил член на извршниот комитет на таа политичка партија, па така и како член на највисокото тело на опозициската политичка партија, му се оневозможувала слобода на изразување на својата мисла и му се вршела дискриминација врз основа на политичко уверување.

Во рамки на постапката било истакнато дека во текот на двете прес-конференции биле изнесувани веќе познати и јавно објавени факти; дека се пренесувале видеа и целта на прес-конференциите била да предизвикаат јавна дебата. За време на прес-конференциите не се критикувало целокупното работење на Министерството како орган на извршната власт, туку на министерот, кој бил јавен функционер и за својата работа одговарал пред граѓаните и бил должен да трпи критика за својата работа, бидејќи тоа бил столбот на демократското општество. Истовремено се споменувала и политиката на политичката партија која била на власт-СДСМ, а не Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, па погрешно било тврдењето во оспорените одлуки дека извршил атак над работењето на администрацијата.

Со оспорените одлуки се тврдело дека бил повреден членот 15 од Кодексот на административни службеници за давање изјави штетни за службата, односно на подносителот на барањето му се ставало на товар дека со предметните прес-конференции дал неистинити податоци кои влијаеле штетно на имиџот на Министерството.

Понатаму, во барањето се образлага одлуката на Европскиот суд за човекови слободи и права во предметот *Vogt v Germany* (17851/91), во кој Судот одлучувал за случај на давање отказ на државен службеник-наставник во средно училиште, поради нејзино членство во политичка партија, а отказот следувал поради наводно прекршување на обврската за лојалност и забраните кои се однесуваат на државните службеници. Г-ѓа Вогт се жалела дека и се повредени слободата на изразување на мислата и слободата на собирање и здружување, како и дека истата била мета на политичка дискриминација.

Втора пресуда на Европскиот суд за човекови слободи и права која била релевантна за случајов, била пресудата во предметот *Castells v Spain* (11798/85), политичар и адвокат кој поради своите политички ставови објавени во текст, бил кривично казнет. Апликантот навел дека му била прекршена слободата на изразување од причина што и други лица објавиле слични статии без да се соочат со тешкотии. Понатаму, тој тврдел дека бил жртва на нарушување на неговото право да формулира политичка критика, за што аргументирал дека било важно за него во неговото својство на сенатор. Според него, таа одредба која го гарантира правото да се учествува во јавни работи, му давала право да ги врши своите парламентарни должности внимателно користејќи го секој орган или средство што му било на располагање.

Во образложението на барањето за заштита на слободите и правата, во делот којшто се однесува на политичка дискриминација, се наведува дека преку водење на дисциплинските постапки против подносителот на барањето, се вршела дискриминација над политичките опоненти, кои истакнувале критика над работењето на сегашните функционери и политичката партија во чии раце била власта.

Имајќи ги предвид горенаведените причини, подносителот на барањето смета дека Уставниот суд има повеќе од доволно причини за констатирање на своја надлежност и утврдување на повреда на принципот за забрана на дискриминација врз основа на политичко уверување, повреда на уживањето на слободата на јавно изразување на мислата и слободата на политичко здружување. Со ваква одлука не само што Уставниот суд ќе ги заштител правата на жалителите, туку воедно ќе направел чекор напред во зачувување на својот углед и авторитет, не само во рамките на правосудниот систем, туку и пошироко во уставниот систем на Република Северна Македонија во кој ќе било недопуштено одлуките на Уставниот суд да не бидат почитувани.

Воедно, се бара Уставниот суд да одржи јавна седница за која адвокатите ќе бидат уредно известени.

3. Судот на седницата утврди дека подносителот на барањето, Цветан Трипуновски од Скопје, бил вработен во Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, на работна позиција – државен советник за земјоделство-сточарство и рибарство.

Со Решение на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, бр.02-794/19 од 30.01.2019 година, на именуваниот му е изречена дисциплинска мерка престанок на работен однос поради сторен дисциплински престап по член 73 став 1 точка 22 од Законот за административни службеници. Дисциплинската постапка против именуваниот била водена затоа што истиот, на ден 24.08.2018 година и на ден 19.09.2018 година, во својство на главен наратор, одржал прес конференции со конкретна политичка содржина и дал изјави штетни за службата, со што го повредил Кодексот на административни службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр.183/2014), член 10 став 2 и член 15.

На ден 06.02.2019 година, наведеното решение било обжалено до Агенцијата за администрација. Постапувајќи по жалбата, Агенцијата за администрација донела Мериторна одлука бр.09-93/8 од 14.05.2019 година, доставена до подносителот на барањето на ден 21.05.2019 година. Со Одлуката се одбива изјавената жалба и се потврдува Решението за изрекување на дисциплинска мерка, бр.02-794/19 од 30.01.2019 година, донесено од Министерството. Според правната поука на оваа мериторна одлука, против одлуката незадоволниот административен службеник може да поднесе тужба пред надлежен суд во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием.

Врз основа на таквата правна поука, подносителот на барањето на 03.06.2019 година поднел тужба до Основниот граѓански суд Скопје, за поништување на одлуката за престанок на работен однос и враќање работник на работа-работен однос, по која е оформен предметот IV РО-1803/19. Постапката по овој предмет е во тек.

Барањето за заштита на слободи и права е поднесено до Уставниот суд на 16.07.2019 година, во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на Мериторната одлука до подносителот на барањето (21.05.2019 година).

4. Согласно член 8 став 1 алинеја 1 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот, претставуваат една од темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според член 50 став 1 од Уставот, секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност.

Согласно член 110 алинеја 3 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување и забрана на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност.

Според член 51 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, секој граѓанин што смета дека со поединечен акт или дејство му е повредено право или слобода утврдени со член 110 алинеја 3 од Уставот на Република Северна Македонија, може да бара заштита од Уставниот суд во рок од 2 месеци од денот на доставувањето на конечен или правосилен поединечен акт, односно од денот на дознавањето за преземање дејство со кое е сторена повредата, но не подоцна од 5 години од денот на неговото преземање. Во барањето, според член 52 од Деловникот, потребно е да се наведат причините поради кои се бара заштита, актите или дејствата со кои тие се повредени, фактите и доказите на кои се заснова барањето, како и други податоци потребни за одлучувањето на Уставниот суд.

Според член 28 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија, Уставниот суд ќе ја отфрли иницијативата ако постојат други процесни пречки за одлучување по иницијативата.

Имајќи ја предвид утврдената фактичка состојба по поднесеното барање за заштита на слободи и права, произлегува дека против оспорената одлука за престанок на работен однос на подносителот на барањето поради сторен дисциплински престап по член 73 став 1 точка 22 од Законот за административни службеници, во тек е работен спор пред надлежен суд за поништување на одлуката за престанок на работен однос и враќање работник на работа.

Барањето за заштита на слободи и права пред Уставниот суд е доставено на 16.07.2019 година, откако е поведен судскиот

спор за поништување на одлуката за престанок на работен однос и враќање работник на работа ( 03.06 2019 година).

Второстепениот акт (Мериторната одлука на Агенцијата за администрација), е доставен до подносителот на барањето на ден 21.05.2019 година и подносителот на барањето датумот на неговата достава го врзува со рокот определен во Деловникот на Уставниот суд, во смисла на запазување на рокот во кој може пред Уставниот суд да се поднесе барање за заштита на слободи и права од член 110 алинеја 3 од Уставот

Меѓутоа, со оглед дека против второстепениот акт (Мериторната одлука на Агенцијата за администрација) благовремено е поведен судски спор кој е во тек, произлегува дека Мериторната одлука нема карактер на конечен или правосилен поединечен акт во смисла на член 51 од Деловникот на Уставниот суд. Ова од причина што инструментот заштита на слободи и права пред Уставниот суд повредени со поединечен акт е од супсидијарен карактер, која супсидијарна заштита подразбира претходно исцрпување на сите редовни правни средства кои му стојат на располагање на барателот за заштита на слободите и правата, што во конкретниот случај не е испочитувано.

Поради наведеното Судот оцени дека постојат процесни пречки за постапување по барањето за заштита на слободи и права и дека се исполнети условите од член 27 алинеја 3 од Деловникот на Уставниот суд, за отфрлање на барањето.

5. Имајќи го предвид наведеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе со мнозинство гласови, во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Елена Гошева, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, д-р Дарко Костадиновски, Вангелина Маркудова и Владимир Стојаноски. **(У.бр.109/2019 од 13.11.2019)**

# ИНДЕКС

<b>А</b>	
<b>Аболиција</b>	11
<b>Автошколи</b>	1
<b>Агенции</b>	
- Агенција за катастар на недвижности	7, 9, 34
- Агенција за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	27, 38
<b>Адвокати</b>	50, 51
<b>Административна селекција за вработување</b>	42
<b>Административни службеници</b>	42
- статус на административни службеници	18
<b>Азил</b>	23
<b>Аконтација на данок на доход</b>	33
<b>Амнестија</b>	24, 29
<b>Анкетни листови</b>	34
<b>Аптеки</b>	40
<b>Б</b>	
<b>Барања за заштита на слободи и права</b>	
- дискриминација по основ на расна, верска и национална припадност	52, 53, 55, 56
- дискриминација по основ на политичка припадност	57
- право на образование	53
- слобода на мисла и јавно изразување на мислата	50, 54, 57
- политичко здружување и дејствување	54, 57
<b>Барање</b>	
- за азил	23
- за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа	4
- за денационализација	30, 46
<b>Биолошки родители</b>	32
<b>Брокерска куќа</b>	4
<b>В</b>	
<b>Возачи</b>	
- возачки испит	1
<b>Вонредни правни средства</b>	24
<b>Вработување</b>	
- на скратено работно време	25
- на судски службеници	42
<b>Враќање во претходна постапка</b>	30
<b>Враќање на имот при денационализација</b>	30, 46
<b>Вршење јавни функции</b>	19

<b>Г</b>	
Генерален урбанистички план	37
Глоба	14, 45
Годишна даночна пријава	33
Градење на објекти	5
Градежни парцели	37
Граѓанска иницијатива	43
Гувернер на Народна банка	18
<b>Д</b>	
Даночни обврзници/даночна постапка	22, 33, 39
Даночна пријава	39
Денационализација	30, 46
Детални урбанистички планови	
- постапка за донесување на ДУП	5, 8, 9, 13, 34, 35 37
- необјавување на одлука за спроведување на стратегиска оцена	6, 7, 8
Дисциплинска одговорност на извршител	28
Доверители / Должници	10, 20, 28, 31
Договорна казна	20
Договор за вработување	48, 49, 56
Дозвола	
- возачка дозвола	1
Доказ	
- за неосудуваност/забрана за вршење на професија, дејност	4
- за државјанство	30
Доказни постапка	45
Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен	41
Државна комисија за спречување на корупција	19
Државјанство	30, 46
<b>Е</b>	
Е-ППД (е-персонален данок)	33
Е-урбанизам	7, 34
Европска конвенција за заштита на човековите права	17, 24, 32, 44, 50 51, 53, 55
Единици на локална самоуправа (Совет на Општина)	35
Економски оператори	20
Електронски комуникациски мрежи	38
Енергетски дејствија	12

<b>Ж</b>	
<b>Жалба</b>	23, 24
<b>Животна средина</b>	7
<b>З</b>	
<b>Забрана</b>	
- за вршење на професија, дејност или должност	4
- за исплата на плати од дневен пазар	16
<b>Загрозени сведоци</b>	51
<b>Законски одредби кои не се повеќе во правниот поредок</b>	47
<b>Закони</b>	
- Изборен законик	3
- Закон за адвокатурата	50, 51
- Закон за административните службеници	18
- Закон за амнестија	24, 29
- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	27, 38
- Закон за банки	22, 39
- Закон за безбедност на сообраќајот на патиштата	1, 36
- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност	26
- Закон за градење	12
- Закон за Градот Скопје	4,
- Закон за даночна постапка	22
- Закон за денационализација	30, 46
- Закон за домување	12
- Закон за енергетика	12
- Закон за животна средина	6, 8, 9
- Закон за заштита на личните податоци	16, 39
- Закон за здравствена заштита	40
- Закон за здравствено осигурување	40
- Закон за извршување	10, 28, 31
- Закон за исплата на платите во Република Македонија	16
- Закон за јавна чистота	14
- Закон за јавно обвинителство	17, 24
- Закон за јавни претпријатија	36
- Закон за кривична постапка	15, 17, 23, 24, 51
- Закон за комунални дејности	2,
- Закон за локална самоуправа	5, 34, 35, 36, 37
- Закон за материјално обезбедување	26
- Закон за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата	26
- Закон за меѓународна и привремена заштита	23
- Закон за Народна банка	18

- Закон за облигациони односи	20
- Закон за одликувања и признанија на Република Македонија	11
- Закон за општа управна постапка	30
- Законот за организација и работа на органите на државната управа	38
- Закон за основање на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен	41
- Закон за основно образование	53, 55
- Закон за пензиско и инвалидско осигурување	25
- Закон за персонален данок на доход	33, 39
- Закон за помилување	11, 24
- Закон за прекршоци	14, 45
- Закон за просторно и урбанистичко планирање	7, 8, 9, 34, 35, 37
- Закон за работни односи	16, 25, 49
- Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните	43
- Закон за семејство	32
- Закон за следење на комуникации	17
- Закон за Собранието на Република Македонија	43
- Закон за социјална помош	31
- Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води	2
- Закон за спречување на корупција и судир на интереси	19, 47
- Закон за спречување на судир на интереси	47
- Закон за судовите	44
- Закон за судската служба	25, 42
- Закон за трговски друштва	21,
- Закон за туристичка дејност	45
- Закон за Управа за јавни приходи	22
- Закон за финансиска дисциплина	20
- Закон за хартии од вредност	4
- Кривичен законик	4, 11, 15, 24, 29
<b>Заклучок на Собранието на Република Македонија за граѓанската иницијатива за собирање потписи од најмалку 150.000 избирачи за распишување на дополнителен референдум за одлучување на граѓаните на целата територија на Република Македонија</b>	43
<b>Запирање на постапка пред Уставен суд</b>	13
<b>Заштита на лични податоци</b>	16, 39
<b>Здравство</b>	
- здравствени установи	40
- здравствени услуги/ здравствена заштита	40
<b>Здружување заради непријателска дејност</b>	29
<b>Зонско паркирање</b>	36

<b>И</b>	
<b>Избори</b>	3
- изборна кампања	27
<b>Избор на претседател и членови на Државна комисија</b>	19
<b>Извршување/Извршители</b>	10, 28, 31
<b>Издвоено мислење</b>	13, 14, 17, 18, 19 20, 36, 37, 46, 51 52, 53, 55
<b>Изземање на извршител</b>	31
<b>Изјава</b>	4
- за непостоење судир на интереси	1
- за продолжување на договор за вработување	49
<b>Инвалидност</b>	25
<b>Инспектор на општина</b>	45
<b>Испит</b>	
- за кандидат за возач	1
- за судски службеници	42
<b>Испитен центар</b>	1
<b>Исплата на плата и други надоместоци</b>	25
<b>Истражни мерки</b>	17
<b>Ј</b>	
<b>Јавни давачки и даноци</b>	4, 21, 22, 39
<b>Јавен интерес</b>	2
<b>Јавен обвинител</b>	17, 24
- претходно прибавено мислење од јавен обвинител	29
<b>Јавни овластувања</b>	31
<b>Јавна презентација и јавна анкета</b>	7, 9, 34
<b>Јавни услуги</b>	12
<b>Јавни функции</b>	19, 27
<b>К</b>	
<b>Казна</b>	15
- казна затвор	24, 29
- ублажување на казна	15
- парична казна	51
<b>Казнена евиденција</b>	4
<b>Казнување на адвокати во кривична постапка</b>	50
<b>Кандидат</b>	
- за возач	1
- за директор на Агенцијата за аудиовизуелни и медиумски услуги	27
<b>Квоти</b>	40
<b>Кодекс за професионална етика на извршители</b>	28

<b>Колективно домување/ Колективни објекти</b>	12
<b>Комисии</b>	
- Државна комисија за спречување на корупција	19
- Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен	41
- Комисија за административна селекција	42
- Комисија за полагање на возачки испит	1
- Комисија за хартии од вредност	4
- Регулаторна комисија за енергетика	12
<b>Комунална услуга/дејност</b>	2
<b>Комунален инспектор</b>	14
<b>Конвенција за правата на детето</b>	32, 53, 55
<b>Корисник на услуги</b>	2
<b>Кривично гонење</b>	24, 29
<b>Кривични дела</b>	4, 11, 15, 17, 23 24, 29
<b>Кривична постапка</b>	15, 29
<b>Л</b>	
<b>Лекови</b>	40
<b>Лиценци</b>	
- лиценца на испитен центар, за автошкола	1
<b>Лични податоци</b>	22, 39
<b>Лишување од слобода</b>	23
<b>М</b>	
<b>Македонски комитет за мерење на публиката</b>	38
<b>Мандатен платен налог</b>	14, 45
<b>Маркетинг агенции</b>	38
<b>Материјално обезбедување на невработени лица</b>	26
<b>Матична книга на родени</b>	32
<b>Меѓународен пакт за граѓански и политички права</b>	17, 50, 51
<b>Меѓусебна согласност на закони</b>	25, 48
<b>Медиумско претставување</b>	3
<b>Мораториум</b>	13
<b>Н</b>	
<b>Награди</b>	
- награда и надоместок на извршителите	10, 31
<b>Надзор над работа на извршител</b>	28
<b>Надлежности</b>	
- на Врховниот суд	44
- на општини	5
- на Собранието на Република Северна Македонија	43
<b>Надоместок</b>	

- за снабдување со вода	2
- за снабдување со топлинска енергија	12
- за задоцнето плаќање при исполнување парична обврска	20
- паричен надоместок на невработени лица	26
- за национализиран имот	30
- на трошоци (адвокати, извршители, нотари)	10
<b>Наследување</b>	30, 46,
<b>Начело на совесност и чесност</b>	20
<b>Невработени лица</b>	26
<b>Ненадлежност</b>	14, 22, 25, 34, 36 41, 42, 43, 48
<b>Нотаријат</b>	
- нотарски исправи	28
- нотарски платен налог	31
<b>О</b>	
<b>Обврзници</b>	33
<b>Облигационо-правни односи</b>	2
<b>Обработка на лични податоци</b>	39
<b>Образец за податоци за прилив на средства на сметки на физички лица</b>	39
<b>Овластен предлагач</b>	43
<b>Ограничување</b>	
- на слобода на движење	23
- на слобода на изразување на мисла	51
- на надоместок за спроведени дејствија	31
<b>Одликувања и признанија</b>	11
<b>Одлуки</b>	
- Одлука за изземање на градежни парцели при урбано планирање и спроведување на постапки на ДУП Скопје Север Централен дел-Исток	5
- Одлука за запирање на спроведување на детални урбанистички планови	13
- Одлука за јавни паркиралишта	36
- Одлука за разрешување на претседател и членови на Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен	41
- Одлука за утврдување на услови за начинот на градење	37
- Одлука за реонизација	53, 55
<b>Одобренија за градење на објекти</b>	5
<b>Општокорисна работа</b>	14
<b>Ослободување од казна/ кривично гонење</b>	24, 28
<b>Осигурени лица</b>	40
<b>Осудени лица</b>	24, 29

<b>П</b>	
<b>Паркирање возила</b>	36
<b>Пензија</b>	
- инвалидска пензија	25
- услови за стекнување на старосна пензија	49
- пензиски стаж	49
<b>Персонален данок на доход</b>	33, 39
<b>Писмена опомена</b>	
- за неплаќање надоместок за вода	2
<b>Планирање и уредување на просторот</b>	5
<b>Плата</b>	16, 25
<b>Платен промет</b>	16, 22
<b>Повратно дејство</b>	
- на закон	22, 39
<b>Политичко рекламирање</b>	3
<b>Политички партии</b>	3
<b>Помилување</b>	11, 24
<b>Порамнување</b>	45
<b>Посвојување</b>	32
<b>Постапка за следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации</b>	17
<b>Потрошувачи</b>	12
<b>Права</b>	
- право на азил/меѓународна заштита	23
- права на адвокати	50, 51
- право на жалба	23, 24
- право на закуп	3
- право на заработувачка	16
- право на здравствена заштита	40
- право на здружување	27
- право на инвалидска пензија	25
- право на материјално обезбедување на невработени лица	26
- право на надоместок за доцнење при исполнување парична обврска	20
- право на образование	53, 55
- право на паричен надоместок	26
- право на работниците во случај на невработеност	26
- право на содружници на слободно учество на пазарот	21
- право на сопственост	12, 31
- право на социјална помош	31
- право на старосна пензија	49
- право на судење во разумен рок	44
- право на судска заштита	28
- за поднесување барање за денационализација	30, 46

<b>Правила за снабдување со топлинска енергија</b>	12
<b>Правилници</b>	
- Правилник за дополнителните информации кои треба да ги содржи барањето за издавање на дозвола за работење на брокерска куќа	4
Правилникот за критериумите за склучување на договори, утврдување на постапка за определување на месечниот износ на средства и начинот на плаќање на здравствените услуги на здравствените установи кои вршат обезбедување на осигурените лица со лекови на рецепт од листата на лекови кои паѓаат на товар на Фондот во примарната здравствена заштита	40
- Правилник за начинот на пресметка и уплата на аконтациите на персоналниот данок на доход, формата и содржината и начинот на доставување и одобрување на електронската пресметка за приход и данок	33
- Правилник за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање	34, 37
- Правилник за формата, содржината и начинот на доставување на податоци за приливи на средства на сметки на физички лица	39
<b>Правни последици од осуда</b>	24
<b>Правосилна судска пресуда</b>	24
<b>Предлог спогодба</b>	15
<b>Презумпција на невиност</b>	23
<b>Прекршок</b>	14, 45
<b>Претпријатија со доминантна сопственост на државата</b>	26
<b>Престанок</b>	
- на работен однос	1, 26
<b>Претседател на Републиката</b>	11, 24
<b>Приговор</b>	
- против незаконитости при извршување	28
<b>Признавање вина</b>	15
<b>Прилив на средства</b>	39
<b>Присилно извршување</b>	28
<b>Притвор</b>	23
<b>Приход</b>	33
<b>Програма за изработка на урбанистичко планирање</b>	34
<b>Просторно и урбанистичко планирање</b>	5, 6, 7, 9, 13, 34, 37
<b>Процесни пречки за одлучување</b>	11, 47, 48, 49
<b>Р</b>	
<b>Работни односи</b>	16, 18, 25, 41, 48 54, 56, 57
- престанок на работен однос	1, 26

- трансформирање на работен однос на непоределено време	48
<b>Работно време</b>	48
<b>Работник/Работодавач</b>	16, 25, 49
<b>Разрешување</b>	
- на претседател и член на Државна комисија	41
<b>Радиодифузери/Радиостаници</b>	38
<b>Располагање/Пренос на удели</b>	21
<b>Распределба на квоти</b>	40
<b>Резиденти/нерезиденти</b>	33, 39
<b>Рекламни паноа и билборди</b>	3
<b>Res judicata (пресудена работа)</b>	11, 30, 39, 44, 45, 46
<b>Референдум (дополнителен)</b>	43
<b>Решение</b>	
- за амнестија	24, 29
- за денационализација	30
<b>Родителски однос</b>	32
<b>Рок</b>	
- за поднесување на приговор	28
- за исполнување на парична обврска	20
- за склучување на договор за засновање на работен однос	48
<b>С</b>	
<b>Сегрегација</b>	53, 55
<b>Семејни односи/Семејство</b>	32
<b>Следење на комуникации</b>	17
<b>Слобода на движење</b>	23
<b>Слобода на мисла и јавно изразување на мислата</b>	50, 51
<b>Слобода на неповредливост на писмата и други облици на комуникација</b>	17
<b>Службена тајна</b>	32
<b>Собрание на Република Северна Македонија</b>	24, 29, 43
<b>Совет на општина</b>	35, 36, 37
<b>Содружници</b>	21
<b>Сопственици</b>	30
<b>Социјална помош</b>	31
<b>Спречување на корупција</b>	47
<b>Статус на вработените во Народна банка</b>	18
<b>Стечај, ликвидација или технолошки вишок</b>	26
<b>Стратегиска оценка за влијание на животната средина</b>	6, 7, 8, 34
<b>Странци</b>	23
<b>Стручна ревизија</b>	34
<b>Субјекти на пазарот</b>	21
<b>Судир на интереси</b>	1, 19, 27
<b>Судија на претходна постапка</b>	15

<b>Судови</b>	
- судска наредба	17
- судски службеници	25, 42
<b>Т</b>	
<b>Тарифа</b>	
- Тарифа за награда и надоместок на другите трошоци за работата на извршителите	10, 31
<b>Телевизиски станици</b>	38
<b>Топлинска енергија</b>	12
<b>Трансакциона сметка</b>	16
<b>Трансформација во редовен работен однос</b>	48
<b>Трговски друштва</b>	21
<b>Трговски регистар</b>	4
<b>Трошоци</b>	
- за прекинување и повторен приклучок за снабдување со вода	2
- за работа на извршител	10, 31
<b>Туристичка дејност</b>	45
<b>У</b>	
<b>Ублажување на казна</b>	15
<b>Универзална декларација за човекови права</b>	17
<b>Упатство за начинот на мерење на гледаноста и слушаноста на програмите односно програмските сервиси на радио-дифузерите</b>	38
<b>Управа за јавни приходи</b>	33, 39
<b>Услови</b>	
- за враќање на имот	46
- за избор на кандидат за директор	27
- за именување претседател и членови на државна комисија	19
- за право на паричен надоместок	26
- за работа на испитен центар	1
- за спроведување возачки испит	1
- за трансформирање работен однос на неопределено време	48
<b>Условна осуда</b>	29
<b>Уставни принципи (утврдена повреда)</b>	
<b>- Темелни вредности и други уставни принципи</b>	
- владеење на правото (член 8 став 1 алинеја 3)	1, 2, 4, 5, 6, 7
- политички плурализам и слободни непосредни и демократски избори (член 8 став 1 алинеја 5)	3
- слобода на пазарот и претприемништвото (член 8 став 1 алинеја 7 и член 55)	1
- уредување и хуманизација на просторот и заштита и унапредување на животната средина и на природата (член 8 став 1 алинеја 10)	6, 7

- еднаквост на граѓаните (член 9)	3
- животот на човекот е неприкосновен (член 10)	2
- неприкосновеност на физичкиот и моралниот интегритет на човекот (член 11)	2
- презумпција на невиност (член 13)	4
- начело на законитост во кривичното право (член 14)	4
- слобода на уверување, совеста, мислата и јавно изразување на мислата (член 16)	3
- избирачко право на секој граѓанин (член 22)	3
- право на учество во вршење на јавни функции (член 23)	3
- право на сопственост и право на наследување (член 30)	5
- право на работа (член 32)	1, 4
- право на здрава животна средина (член 43)	7
- уставност и законитост (член 51)	1, 4 5
- посебна заштита на добрата од општ интерес (член 56 став 1)	2
<b>Ф</b>	
<b>Фонд за здравствено осигурување</b>	40
<b>Ц</b>	
<b>Цена на вода за пиење</b>	2
<b>Центар за социјална работа</b>	32
<b>Централно греење</b>	12